



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 25 de Octubre de 2022

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Rizzo, Carlos Adrián c/ Ministerio de Hacienda s/ juicio sumarísimo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que, en el marco de la acción sumarísima que prevé el art. 52 de la ley 23.551, la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo decidió revocar la resolución dictada en primera instancia y hacer lugar a la medida cautelar solicitada por el actor a fin de que se disponga la inmediata reinstalación a su puesto de trabajo (fs. 63/64 de los autos principales a cuya foliatura se aludirá en adelante). Al efecto entendió que en el caso se hallaba configurada la verosimilitud del derecho invocado porque se había demostrado que el demandante gozaba de tutela sindical dada su condición de candidato a cargos gremiales en el ámbito de la Asociación del Personal de Economía y Hacienda (APEH) y que tal circunstancia había sido notificada al organismo empleador el cual, pese a ello, dio por finalizada la vinculación contractual.

2°) Que, mediante una resolución posterior, la cámara confirmó el pronunciamiento dictado en origen que, en lo que interesa, había determinado que la Justicia Nacional del Trabajo resultaba competente para conocer del caso (fs. 202/203). En ese punto, el *a quo* consideró que la naturaleza de la relación de empleo público invocada no alteraba la aptitud del fuero

laboral para intervenir porque lo relevante era el sustento de la acción. En particular, si se reparaba en que la resolución del planteo propuesto "exige la especial versación en la disciplina laboral" lo cual tornaba operativa la disposición del art. 21 de la ley 18.345.

3°) Que, contra ambas decisiones el Estado Nacional-Ministerio de Hacienda, dedujo sendos recursos extraordinarios (fs. 177/192 y 215/226) cuya denegación motivó la presentación directa en examen.

El apelante sostiene que hay en autos cuestión federal por haberse omitido aplicar la ley 26.854 que, como recaudo para el dictado de una medida cautelar contra el Estado, exige requerir un informe previo. Alega que la reinstalación ordenada le ocasiona un perjuicio de imposible reparación ulterior; y que se tuvo por configurado el requisito de verosimilitud del derecho para viabilizar la cautela sobre la base de afirmaciones dogmáticas. En orden a la competencia judicial, sostiene que se ha desconocido su prerrogativa de acceder al fuero contencioso administrativo en razón de la persona.

4°) Que, en cuanto controvierten lo decidido en materia de competencia, los agravios expresados por la apelante suscitan cuestión federal bastante que habilitan su tratamiento por la vía elegida. Ello es así pues si bien los pronunciamientos que abordan ese punto no autorizan, en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

principio, la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48 por no estar satisfecho el recaudo de sentencia definitiva, corresponde hacer excepción a dicha regla y admitir el recurso deducido cuando, como acontece en el *sub lite*, media denegación del fuero federal y no se ha reparado debidamente en la naturaleza de los sujetos intervinientes en el litigio y la de sus vinculaciones, aspectos cuya ponderación resultaba ineludible para el correcto encuadre de la controversia en las directivas legales aplicables y, por consiguiente, para determinar cuál es la jurisdicción con aptitud para conocer de ella (Fallos: 302:1626; 315:66; 340:103).

5°) Que la configuración en el caso de la referida denegación del fuero federal surge nítida a la luz de la doctrina del Tribunal establecida en los precedentes "Nisman" y "Sapienza" (Fallos: 339:1342 y 340:103, respectivamente) que implicó abandonar el tradicional criterio conforme al cual, a ese efecto, debía considerarse que todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital de la República revisten el mismo carácter nacional. De acuerdo con la nueva doctrina, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales para dirimir cuestiones de competencia ya que no puede soslayarse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio.

Frente a ello, la decisión de la cámara laboral porteña que ha declarado la competencia de ese fuero para resolver este litigio ha importado claramente denegación del

fuero federal lo que habilita al Tribunal a abrir la instancia del art. 14 de la ley 48 y resolver el punto controvertido.

6°) Que, resultan determinantes para dirimir la controversia suscitada tres circunstancias: a) que el Estado Nacional - Ministerio de Hacienda es el titular de la relación jurídica sustancial y tiene derecho a litigar en jurisdicción federal (Fallos: 332:1738, entre varios más); b) que no existe en la jurisdicción federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un tribunal con específica competencia en asuntos laborales; y c) la condición del actor de agente contratado "con relación de empleo público" por la mencionada cartera de Estado con arreglo al art. 9° del anexo a la ley 25.164 (Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional) y su reglamentación. La vinculación jurídica existente entre las partes se desarrolló en el marco de actuación propio del Estado en la particular relación de empleo público, regida por normas y principios del derecho administrativo (Fallos: 327:855). Tal caracterización no se ve modificada por el hecho de que, además, a algún aspecto de la controversia pueda resultar aplicable una norma de derecho privado como lo son las concernientes a la tutela sindical de los empleados que reúnan las condiciones a las que la ley 23.551 supedita esa protección, toda vez que el derecho administrativo no se desnaturaliza por la aplicación de distintos institutos de derecho común (doctrina de Fallos: 325:2687).

En consecuencia, dado que, como ya se señaló, es facultad del Tribunal atribuir el conocimiento de la causa al



Corte Suprema de Justicia de la Nación

juez competente, corresponde establecer que la presente causa debe tramitar ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.

7°) Que, por lo demás, los planteos de la apelante vinculados con la medida cautelar decretada en autos, encuentran suficiente respuesta en los apartados V y VI del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que cabe remitir a fin de no incurrir en repeticiones innecesarias.

En suma, corresponde descalificar el fallo recurrido y ordenar la radicación de las actuaciones ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, a la que le corresponderá emitir un nuevo pronunciamiento con relación a la medida cautelar solicitada.

Por ello, y lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal en cuanto resulta concordante, se hace lugar a la queja y a los recursos extraordinarios, se revoca la sentencia apelada y se declara competente a la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal para conocer en esta causa a la que se le remitirá y deberá pronunciarse sobre el punto precisado en el considerando 7° de la presente. Costas en el orden causado en atención a la índole de la cuestión planteada. Agréguese la queja al principal. Reintégrese el depósito. Notifíquese. Comuníquese al juzgado de origen por intermedio de la Sala VI de

la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y, oportunamente,
remítase.

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

Que los recursos extraordinarios, cuya denegación dio origen a la presente queja, no se dirigen contra una sentencia definitiva o equiparable a tal (art. 14 de la ley 48).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se desestima la presentación directa. Declárase perdido el depósito efectuado. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso de queja interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas**, representado por los **Dres. Miriam Mabel González y Héctor Julio Valsecchi**.

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 70**.

Procuración General de la Nación

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

-I-

A fs. 63/64 de las actuaciones principales (a las que me referiré salvo aclaración en contrario), la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó la sentencia del juez de grado y admitió la medida cautelar solicitada por el accionante en el marco de la acción promovida en los términos del artículo 52 de la ley 23.551. Por consiguiente, ordenó la inmediata reinstalación del actor en su puesto de trabajo.

El tribunal recordó que la naturaleza propia de las medidas cautelares no requiere del análisis de la certeza del derecho pretendido, y añadió que el carácter innovativo de la medida solicitada requiere una mayor prudencia en el examen de los recaudos que hacen a su admisibilidad.

Ello sentado, entendió que en el *sub lite* se hallaba configurada la verosimilitud del derecho en virtud de la prueba informativa producida que acredita que el actor, en su condición de candidato a vocal titular del consejo directivo y cuarto congresal titular para las elecciones de las autoridades de la Asociación del Personal de Economía y Hacienda (A.P.E.H.), se encontraba bajo el amparo de la tutela sindical. Para ello, tuvo en cuenta que la asociación gremial había notificado dicha circunstancia a la demandada en fecha 30 de marzo de 2017, y que aun así aquélla dio por finalizada la relación laboral que unía a las partes el 31 de mayo de 2017.

-II-

Posteriormente, a fs. 203/203 vta. el *a quo* confirmó la decisión de la instancia anterior que -en lo aquí interesa-

rechazó el planteo de nulidad introducido por la demandada (fs. 114).

En cuanto al agravio relativo a la falta de requerimiento al Estado Nacional del informe previo previsto en la ley 26.854, expresó que dicha norma resultaba inaplicable al caso de autos por tratarse de un crédito alimentario expresamente exceptuado (conf. art. 4° inc. 3°).

Por otro lado, en cuanto a la cuestión de competencia la cámara invocó lo dispuesto en el art. 21 de la ley 18.345 que establece la aptitud del fuero del trabajo en lo vinculado con la tutela sindical. Destacó que la relación de empleo público alegada no altera esa incumbencia, porque lo relevante en estos casos es el sustento de la acción en preceptos que tutelan la libertad sindical y la no discriminación.

Por último, desestimó el pedido de levantamiento de la medida cautelar.

-III-

Disconforme, el Estado Nacional (Ministerio de Hacienda) interpuso los recursos extraordinarios de fs. 177/192 y 215/226, cuya denegación a fs. 237 motivó la presentación de la queja en estudio (v. fs. 126/130 del cuaderno de queja).

Respecto de la resolución de fs. 63/64 que admitió la medida cautelar solicitada por el accionante, el Estado Nacional expresó los siguientes agravios:

-en primer lugar, asevera que existe cuestión federal en tanto la cámara omitió aplicar la Ley 26.854 de medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado Nacional. En tal sentido, aduce que el tribunal omitió expedirse sobre la competencia del fuero con carácter previo a

Procuración General de la Nación

resolver sobre la medida cautelar solicitada y que, además, no requirió el informe previo previsto en el artículo 4° de la mencionada ley.

-alega asimismo que la resolución en crisis le ocasiona un gravamen de imposible reparación ulterior, toda vez que, al ordenar el tribunal la inmediata reincorporación del actor a su puesto de trabajo, la medida innovativa decretada resuelve anticipadamente sobre el fondo del litigo.

-critica la sentencia en tanto tuvo por acreditada la verosimilitud del derecho sobre la base de meras afirmaciones dogmáticas basadas principalmente en dos premisas erradas: a) que la demandada dio por finalizada la relación laboral el 31 de mayo de 2017; y, b) que el actor se hallaba bajo el amparo de la tutela sindical prevista en la ley 25.331.

Con relación a la primera, afirma que el actor se hallaba vinculado al Ministerio de Hacienda mediante un contrato de trabajo celebrado bajo el régimen del art. 9° del anexo de la ley 25.164, cuya vigencia había finalizado el 31 de marzo de 2017. En ese marco, afirma que no hubo rescisión de contrato de trabajo vigente, sino que la contratación había concluido en la fecha indicada sin que se hubiera dispuesto su renovación por otro periodo. Asimismo, aduce que la comunicación efectuada por la asociación gremial un día antes de que finalizara el contrato de trabajo -el 30 de marzo de 2017-, no cumplía con los recaudos exigidos por la ley 23.551 y su decreto reglamentario para obtener la tutela sindical.

Por su parte, la demandada se agravia de lo resuelto por la cámara a fojas 203/203 vta. en cuanto desconoce su prerrogativa de acceder al fuero contencioso administrativo federal en razón de la persona, así como la doctrina del

precedente "Sapienza" (Fallos: 340:103), lo que pone en crisis las garantías de defensa y juez natural. También cuestiona la decisión del tribunal que declaró inaplicable al caso las previsiones de la ley 26.854.

Por último, en ambas presentaciones el Estado Nacional invoca gravedad institucional.

-IV-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto a fs. 215/226 fue bien denegado en cuanto controvierte la competencia del fuero laboral para entender en los autos.

Al respecto, cabe recordar que es jurisprudencia reiterada del Tribunal que las decisiones judiciales sobre determinación de la competencia no autorizan, como regla, la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48 por no estar satisfecho el recaudo de sentencia definitiva. Si bien este principio admite excepciones en supuestos en que medie denegación del fuero federal (Fallos: 310:1425; 323:189; 324:533), u otras circunstancias extraordinarias que permitan equiparar estos interlocutorios a pronunciamientos definitivos, entre ellas cuando la decisión atacada desconoce un específico privilegio federal, o cuando lo resuelto conduce a configurar un supuesto de privación o denegación de justicia de imposible o tardía reparación ulterior (Fallos: 314:1368; 329:5648; 330:1895, entre muchos otros), ninguna de esas circunstancias se configuran en el presente caso.

Ello es así, porque las resoluciones que deciden respecto de la distribución de competencia entre tribunales nacionales con asiento en la Capital Federal, en razón del

Procuración General de la Nación

carácter nacional que todos ellos revisten, no importan la resolución contraria al privilegio federal a que se refiere el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 315:66; 321:2659; 327:312; 330:1447, entre otros).

En las condiciones expresadas, la determinación de cuál de los tribunales de la Capital es competente para entender en la causa constituye una cuestión de orden procesal, que por no ocasionar un agravio federal definitivo tampoco justifica el ejercicio de la jurisdicción acordada al Tribunal por la vía procesal que se intenta.

Sentado ello, no se me escapa que en autos CNT 679/2016 "Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/acción de amparo" (sent. del 21 de febrero de 2017), al haber ratificado V.E. el criterio esbozado en el marco de la causa penal "Corrales" (Fallos: 338:1517; luego reiterado en Fallos: 339:1342), el Tribunal abandonó la doctrina tradicional cuya aplicación aquí se propone, al sostener que "no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales para dirimir cuestiones de competencia ya que no puede soslayarse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio" (conf. cons. 4° del fallo "Sapienza" cit.).

No obstante ello, considero que, hasta tanto se pongan en ejecución los convenios de transferencia de las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, corresponde mantener la citada doctrina tradicional (conf. dictamen de este Ministerio Público en la causa COM 12593/2014/2/RH1, Recurso de Hecho, "Blue Steel S.A. c/Correo

Oficial de la República Argentina s/ordinario", del 16 de marzo de 2017, entre muchos otros).

Por otra parte, la resolución apelada tampoco coloca al recurrente en una situación de privación de justicia que afecte en forma directa e inmediata la defensa en juicio, ya que aquél queda sometido a la jurisdicción de un tribunal determinado en el que puede seguir defendiendo sus derechos (doctrina de Fallos: 311:2701; 325:3476; y 329:5094).

A ello se suma la doctrina de la Corte que enseña que la ausencia de sentencia definitiva no puede ser suplida por la invocación de garantías constitucionales supuestamente vulneradas ni por la pretendida arbitrariedad de la decisión o la alegada interpretación errónea del derecho que exige el caso (Fallos: 325:3476; 326:1344 y 1663; 327:312 y 2048, 329:4928; 330:1447, entre tantos otros).

Tampoco considero, por lo demás, que se justifique la aplicación en el *sub lite* de la excepcional doctrina sobre gravedad institucional, toda vez que no aparece fehacientemente acreditado que lo decidido pueda afectar de manera efectiva la actividad del Estado Nacional, o que lesione la normal relación entre sus instituciones (Fallos: 310:1766 y 321:2659).

-v-

Por su parte, las resoluciones referentes a medidas cautelares no revisten, en principio, el carácter de sentencias definitivas, en los términos que exige el art. 14 de la ley 48 para la procedencia del recurso extraordinario (Fallos: 310:681; 313:116, entre muchos otros). Sin embargo, esa regla cede cuando aquéllas causen un agravio que, por su magnitud y circunstancias de hecho, pueda ser de tardía, insuficiente o imposible

Procuración General de la Nación

reparación posterior (Fallos: 316:1833; 328:4493 y 4763, entre otros).

Sobre la base de tales premisas, considero que en el *sub lite* la resolución apelada de fs. 63/64 es asimilable a definitiva, en tanto la decisión del *a quo* de otorgar la medida cautelar innovativa solicitada por el actor ocasiona a la demandada un agravio de esa naturaleza, pues la decisión precautoria posee los mismos alcances y efectos que tendría una eventual sentencia definitiva favorable a la parte actora.

Además, se ha puesto en tela de juicio el alcance de disposiciones de naturaleza federal (leyes 26.854) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones que la apelante fundó en aquéllas, tal como lo establece el art. 14, inc. 3°, de la ley 48.

-VI-

Ante todo, cabe señalar que el actor promueve una acción sumarísima en los términos del art. 52 de la ley 25.331 a fin de que se deje sin efecto el despido dispuesto por la demandada y se ordene la reinstalación en su puesto de trabajo así como el cobro de los sueldos no percibidos con motivo del apartamiento más daño moral (fs. 4/22). En la misma pieza solicita "el dictado -en forma urgente y como de previo- de una medida cautelar de no innovar, dejando sin efecto la notificación de la extinción del contrato de trabajo formulado por la accionada y manteniendo al actor en su puesto de trabajo hasta tanto recaiga sentencia definitiva" (v. fs. 17).

Sentado lo anterior, conviene recordar que la Corte ha señalado reiteradamente que la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestre la

verosimilitud del derecho y el peligro en la demora, y que entre aquéllas la innovativa constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado y configura un anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor estrictez en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316:1833; 319:1069; 326:3729; 327:2490, entre otros).

Así, el máximo tribunal al examinar la procedencia de una medida cautelar similar a la que se pretende en autos, precisó que la admisibilidad de las medidas precautorias innovativas reviste carácter excepcional y exige que los recaudos de viabilidad sean ponderados con especial prudencia "en tanto un pronunciamiento favorable altera el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado y configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa" (Fallos: 327:2490, considerando 5° y su cita). Por esa razón, consideró que la admisión de una medida que busca obtener la reincorporación de los actores en sus respectivos cargos, así como la devolución de los sueldos no percibidos con motivo del apartamiento de sus puestos, constituye "un acto jurisdiccional de tal magnitud que excede el marco de lo hipotético, dentro del cual toda medida cautelar agota su virtualidad" (considerando 5°).

En ese marco, estimo que la cámara, al admitir la medida pretendida y ordenar la inmediata reinstalación del accionante en su puesto de trabajo sobre la base de la información suministrada por la Asociación del Personal de Economía y Hacienda (A.P.E.H.) a fs. 36/47, omitió considerar

Procuración General de la Nación

otras situaciones cuya ponderación resultaba conducente para resolver el punto.

En efecto, en el *sub lite* lo vinculado a la acreditación de la verosimilitud del derecho remite a un estudio complejo sobre la índole del vínculo de empleo que unía a las partes, regulado *prima facie* por las disposiciones del art. 9° del anexo de la ley 25.164, así como el análisis de la debida observancia del recaudo legal de notificar al empleador la postulación al cargo gremial a los fines de obtener la garantía de estabilidad sindical pretendida (conf. art. 50, ley 23.551). Tales extremos exigen un ámbito de mayor debate y prueba que el del proceso cautelar (v. Fallos: 332:1600; 340:1136).

Por lo expuesto, entiendo que los magistrados no verificaron exhaustivamente si el actor había acreditado los extremos exigibles para la procedencia de la medida cautelar solicitada, defecto que se torna más evidente cuando se repara en que su concesión tiene -como se dijo- los mismos efectos que la admisión de la pretensión de fondo planteada; anticipación que se manifiesta inaceptable al no advertirse que el mantenimiento o alteración de la situación de hecho pueda influir en el dictado de la sentencia o convierta su ejecución en ineficaz o imposible (Fallos: 330:4076)

-VII-

A mi criterio, resulta innecesario examinar los restantes agravios vertidos por la demandada, pues lo expuesto resulta suficiente para revocar la resolución cautelar apelada, sin que los fundamentos del presente dictamen importen sentar opinión sobre la solución que, en definitiva, quepa dar al pleito.

Por todo lo expuesto, opino que la queja es parcialmente procedente con el alcance indicado.

-VIII-

En virtud de lo expuesto, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario de fs. 177/192 y revocar la sentencia de fs. 63/64.

Buenos Aires, 5 de agosto de 2019.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación