



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

EXPTE. N° CAF 4891/2024 “ASOCIACION DE TRABAJADORES
DEL ESTADO c/ EN -DNU- 84/23
286/24 s/ MEDIDA CAUTELAR
(AUTONOMA)”

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- A fojas 32/49 (conforme surge de las constancias del sistema informático Lex 100, a las cuales se hará referencia en lo sucesivo), se presenta la Asociación de Trabajadores del Estado (en adelante ATE) y solicita se dicte una medida cautelar –con alcance colectivo- contra el Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional-, con el objeto de que se ordene el mantenimiento de la prestación de servicios del personal “contratado” -en sus diversas modalidades- al 31 de diciembre de 2023, con la asignación de idénticas tareas normales y habituales que se desarrollaban hasta esa fecha y el correspondiente pago de las remuneraciones pertinentes; mientras no se demuestre en un proceso legal y con las debidas garantías las causales aducidas por la demandada para la no renovación de los contratos.

Refiere que es una entidad sindical de primer grado, con personería gremial y ámbito de actuación personal y territorial en todo el territorio de la República Argentina. Asimismo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 31 de la Ley N° 23.551, cuenta con la representación colectiva de los trabajadores de la Administración Pública Nacional y según su estatuto se encuentra legitimada para accionar en defensa de los derechos de incidencia colectiva.

Sostiene que la medida incluye “a trabajadores con contratos a plazo regidos por el artículo 9 de la Ley 25.164, en algunos casos con más de veinte años de antigüedad, trabajadores que han ingresado mediante los denominados “cupos trans”, trabajadores que se encuentran en el período de prueba de los procesos de selección de personal para el ingreso a planta permanente previstos en la ley 25.164 y



CCT 214/2006, que es el plazo previo a la adquisición de la estabilidad luego de haber accedido a esos cargos mediante concursos, como por ejemplo en el INCAA, trabajadores despedidos sin causa que pertenecen a la planta permanente del Estado que han accedido a la estabilidad prevista en la Ley 25.164 y no se les ha iniciado sumario alguno para proceder a la desvinculación, y delegados sindicales amparados con la tutela prevista en los artículos 40, 48 y 52 de la L.A.S” (sic).

Afirma que los despidos masivos de los trabajadores “contratados” del Estado Nacional afectan, con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta al colectivo que representa, vulnerando los derechos a trabajar, a gozar de protección contra distintas formas de despido arbitrario, a la estabilidad en el empleo, a la prohibición de toda forma de discriminación, de igualdad, de defensa en juicio, de debido proceso y dignidad como trabajadores (artículos 14 bis, 16, 18, 19 y 43 de la Constitución Nacional).

En este orden, aduce que la decisión de no renovación de los contratos de entre quince mil y veinte mil trabajadores en razón de que se trataría de “personal no necesario” o que “no tenía un trabajo definido”, constituye una vía de hecho administrativa de manifiesta arbitrariedad, ilegalidad y discriminación, en tanto no se acreditaron las causales invocadas para la no renovación contractual, esto es la supuesta no prestación de servicios o realización de tareas no obstante el pago de las remuneraciones.

Al respecto, indica que resultaba imperiosa la justificación de los despidos ya que fue el propio Estado Nacional el que puso en revisión todas las contrataciones transitorias, cuestión que a la vez se ve reforzada por las disposiciones del artículo 30 de CCT General para la Administración Pública Nacional, homologado por Decreto N° 214/06, el cual dispone expresamente que las cancelaciones de las contrataciones del personal no permanente deben realizarse mediante “resolución fundada”.

Por otra parte, señala que no menos importante que la falta de acreditación de la causal aducida, resulta la ausencia de preaviso y de la notificación fehaciente de la decisión, vulnerando de manera manifiesta el derecho a la información de los trabajadores y el derecho de





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

defensa en juicio y debido proceso, así como la seguridad jurídica y el orden público laboral.

Afirma que al margen de la violación del derecho a la estabilidad del empleado público, los despidos masivos en sí son irrazonables, en tanto contradicen el derecho al empleo y la obligación del Estado de propender al bienestar general y proveer al desarrollo humano con justicia social (artículos 75 inciso 18 y 19 de la Constitución Nacional; Convenio N° 122 de la O.I.T).

Añade que la no renovación contractual resultó aplicada a aquellos trabajadores que la demandada consideró unilateralmente como “personal no necesario” o “no tenían un trabajo definido”, pero sin demostrarlo, circunstancia fáctica que quebranta el derecho de igualdad de oportunidades y de trato consagrados en la Constitución Nacional y en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 14 bis, 16, 37 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y artículo 2° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos 1, 2, 7 y 23 de la Declaración Americana de Derechos Humanos, artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2, 3 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 2, 3, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 1 y 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, artículos 1, 2, 3, 4, 11 y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y artículos 1 y 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Asimismo, destaca que la Administración Pública abusa de las formas excepcionalmente previstas para tareas transitorias o no permanentes, contratando personal para desarrollar tareas propias y principales de la Administración, contraviniendo de esta manera el derecho constitucionalmente consagrado a la estabilidad en el empleo público (artículo 14 bis).

Respecto del punto, afirma que existen trabajadores que han sido desvinculados verbalmente, con más de veinte (20) años de antigüedad y que desempeñaban tareas propias y principales para la



Administración; por lo que –aduce– que resulta evidente que se está ante un fraude laboral o una simulación ilícita perpetrada por el Estado Nacional, quien simula la existencia de una relación jurídica permitida sólo bajo condiciones extraordinarias, ocultando la verdadera situación, cual es la relación laboral de dependencia existente entre las partes.

Asimismo, añade que esas relaciones laborales, con o sin contrato, ya se han convertido en permanentes, al margen de la existencia de acto administrativo expreso y, de esta manera, por el principio de primacía de la realidad, lo que existe es una relación de empleo y el Estado debe cumplir con las obligaciones emergentes de los principios generales del Derecho del Trabajo, especialmente, del principio protectorio.

En relación al requisito vinculado al peligro en la demora, manifiesta que la falta de continuidad laboral genera a los trabajadores afectados un perjuicio grave e irreparable, en virtud de que se ven privados de sus ingresos, encontrándose imposibilitados de procurar el sustento de sus familias.

Acompaña documental y ofrece caución juratoria.

II.- A fojas 53 el Tribunal requiere a la accionante que en virtud de la legitimación colectiva invocada, acredite la existencia en el caso de una causa fáctica común (conf. CSJN, *in re*: “Halabi, Ernesto”, del 24/09/2009, Fallos: 332:111).

A fojas 54/55 la accionante contesta el requerimiento formulado.

En primer término, señala que es un sindicato con personería gremial y con legitimación activa suficiente para representar a la totalidad de los trabajadores y trabajadoras del Estado Nacional.

Precisa que asume la representación colectiva de los trabajadores y trabajadoras “contratados” dados de baja en forma ilegal y arbitraria en virtud de los Decretos N° 84/23 y N° 286/24 y que conforman el grupo de trabajadores del Estado Nacional afectados por la medida.

En este orden, manifiesta que se trata de personas contratadas por un mecanismo legalmente previsto para casos excepcionales (artículo 9° de la Ley N° 25.164 y Decreto N° 1109/2017), que de manera generalizada se extendió por años y hasta décadas y, en





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

ningún caso, se expresó la causa de la desvinculación, derecho al que tenían una razonable expectativa (conf. CSJN “Ramos”).

Indica que la discriminación y vulneración de sus derechos laborales mediante su baja en el empleo público es producida por un hecho único y continuado que se puede identificar como una causa fáctica homogénea que es común a todos ellos. Afirma que existe una homogeneidad fáctica en todos los casos incluidos en la acción, pues el despido de todo el colectivo de trabajadores careció de fundamento legal alguno, sin que se garantice siquiera su derecho de defensa en juicio y que fue el propio Estado el que les dio homogeneidad a esos intereses individuales al ponerlos “a todos en la misma bolsa”, ya que ambas normas se refieren al colectivo de manera genérica, disponen la no renovación de todos al mismo tiempo y sin acreditar causal en cada caso.

Por otra parte, sostiene que tampoco se justifica que cada uno de los trabajadores afectados inicie una demanda individual.

III.- A fojas 136/157 se presenta el Estado Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros) y en forma preliminar, solicita que en virtud de que la accionante refiere a las “desvinculaciones que vienen ocurriendo desde principios del mes de marzo en organismos tales como el INCAA, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Trabajo, el ENACOM, entre otros”, se requiera a cada una de las jurisdicciones y/o entidades suscriptoras de los contratos y sus eventuales prórrogas, que produzcan el informe previsto en el artículo 4º de la Ley Nº 26.854 o se les dé intervención en calidad de terceros.

Al respecto, aduce que atendiendo que cada organismo goza de prerrogativas para decidir la renovación o no de su personal según la necesidad de continuar con la contratación, son aquellos los que se encuentran en mejores condiciones de precisar las razones de oportunidad, mérito y conveniencia, los fundamentos jurídicos y la legitimidad de su obrar en relación con la fijación de su plantel de contratados; al mismo tiempo que podría verse afectada la organización y las partidas presupuestarias que le fueran asignadas.



Acto seguido, contesta el informe previsto en el artículo 4º de la Ley N° 26.854 y solicita el rechazo de la medida cautelar, por considerar que no se encuentran reunidos los requisitos legales exigidos para su procedencia y que su concesión afectaría de manera irreversible el interés público comprometido.

En primer lugar, destaca la indeterminación de las situaciones denunciadas por la accionante. Señala que sus manifestaciones resultan genéricas y comprenden diversos tipos de relaciones laborales, sin que haya presentado documental alguna que respalde su relato ni identificado el nombre y situación jurídica de los eventuales afectados (invoca genéricamente la extinción de contratos sin identificar las personas, el número, las razones ni las autoridades que puntualmente hubiesen intervenido en la extinción que describe globalmente y sin prueba alguna).

Pone de resalto que no es posible incluir en una misma pretensión las diversas situaciones de contrataciones laborales de la Administración Pública, puesto que el régimen normativo aplicable es diferente a cada modalidad de contratación.

En segundo lugar, afirma que no existe ilegalidad o arbitrariedad en el obrar estatal, puesto que la no renovación de un contrato por tiempo determinado es un curso de acción lícito y posible. Señala que las decisiones de renovación (o no renovación) de contratos transitorios es de competencia de cada Ministerio, entidad descentralizada o jurisdicción (conf. artículos 4º y 5º del Decreto N° 355/2017), siendo cuestiones propias de la Administración Pública las cantidades de plantel de planta, donde no sólo influye la ponderación de las necesidades propias del ejercicio de la actividad administrativa sino también las previsiones presupuestarias.

Seguidamente, efectúa una reseña del régimen legal y reglamentario de las contrataciones transitorias (Ley N° 25.164; Decreto N° 1421/02; Resolución SGP N° 48/2002 y Decreto N° 214/2006).

Destaca que de la Ley N° 25.164 “Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional”, se desprende que la estabilidad propia del empleado público mencionada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional requiere de un mecanismo de selección por el





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

que se inicia el régimen de carrera y de un financiamiento dado al amparo de la previsión presupuestaria correspondiente (artículo 8°).

Por su parte, el artículo 9° delimita los alcances de las contrataciones de personal por tiempo determinado; tratándose de distintos regímenes de contratación, los que se diferencian en el requisito de existencia de la vacante, en los modos de promoción, en el origen de financiamiento y en las maneras de extinción. Asimismo, el artículo 42 dispone que la relación de empleo del agente concluye "...c) Conclusión o rescisión del contrato en el caso del personal bajo régimen de contrataciones".

Añade que la renovación de contratos vencidos el 31/12/2023 fueron suscriptos entre el personal transitorio y el titular de cada Ministerio, entidad o jurisdicción utilizando el modelo de contrato del anexo II, aprobado por el artículo 1° de la Resolución N° 48/2002 y con plazo de vigencia hasta el 31 de marzo de 2024 y, en el que se dejó expresamente estipulado que el contrato no importa una expectativa o derecho o prórroga en beneficio de la contratada, pudiendo ser contratada únicamente por acuerdo entre las partes mediante la suscripción de otro contrato.

De lo expuesto deviene el carácter transitorio de la contratación, la que se encuentra sujeta a un plazo determinado, por lo cual la extinción del contrato se produjo *ipso jure*, es decir por el sólo vencimiento del plazo contractual, sin que resulte ilegítimo ni arbitrario el ejercicio de la competencia propia de cada Ministerio o entidad de no renovar determinados contratos.

Por lo demás, asevera que el mero transcurso del tiempo y el hecho de prestar servicios por un plazo mayor a los doce meses, no puede trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto expreso de la Administración, añadiendo que si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la Ley N° 25.164 sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador en forma



diferenciada para financiar gastos correspondientes a personal contratado y permanente (conf. doctrina fallo “Ramos”).

Sostiene la validez del Decreto N° 84/2023, en tanto: (i) fue dictado por el PEN en ejercicio de las atribuciones que le confiere expresamente la Constitución Nacional (artículo 99, inciso 1º) y (ii) tiende a lograr un mejor funcionamiento de la Administración Pública procurando optimizar y coordinar los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con los que cuenta. Asimismo, destaca que se trata de un acto interorgánico, por lo que no procede su impugnación por parte de los particulares, puesto que ellos no son los destinatarios del acto.

En cuanto al requisito vinculado al peligro en la demora aduce que la accionante no ha invocado el perjuicio irreparable de urgente reparación que podría acarrear la ejecución de la normativa administrativa impugnada, ya que realiza su reclamo luego de pasados tres meses del dictado del Decreto N° 84/2024 y tampoco describe el daño concreto y determinado ni un caso puntual, llevando todo a conjeturas y suposiciones.

III.- Remitidas las actuaciones a la Fiscalía Federal, en los términos previstos en el artículo 4º, inciso 1º in fine de la Ley N° 26.854, el Sr. Fiscal manifiesta que la cuestión a resolver “remite a la valoración de aspectos que resultan ajenos -por regla- a los cometidos que incumben a este Ministerio Público Fiscal (cfr. Arts. 1º y 31º de la Ley N° 27.148)”-v. fojas 159-.

IV.- Así planteada la cuestión, es dable señalar que la medida cautelar incoada por la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E) en representación de todos los trabajadores y trabajadoras contratados dados de baja en virtud de lo dispuesto por los Decretos PEN N° 84/23 y N° 286/24, se halla dirigida a que el Estado Nacional mantenga la prestación de servicios de todo el personal contratado -en sus diversas modalidades- al 31/12/2023, con asignación de idénticas tareas normales y habituales que se desarrollaban hasta esa fecha y el correspondiente pago de las remuneraciones pertinentes, mientras no se demuestren las causales aducidas para la no renovación de los contratos en un proceso legal y con las debidas garantías.





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

V.- Sentado lo expuesto, corresponde identificar cuál es el derecho que se considera vulnerado. En este sentido, es dable señalar que la restricción del derecho que dice sufrir la parte actora recae sobre el derecho a trabajar, a la estabilidad en el empleo y a la protección contra el despido arbitrario.

VI.- Habiendo individualizado el derecho que se considera vulnerado, en este estado de la causa, es preciso determinar si la accionante resulta adecuada para representar al grupo que considera vulnerado, esto es examinar la *“legitimatío ad processum”* la cual concierne uno de los presupuestos indispensables para que se constituya válidamente la relación jurídica procesal, puesto que la falta de tal requisito determina la inexistencia de un “caso”, “causa” o “controversia” que deba ser resuelto por el Poder Judicial (Fallos: 326:1007, 3007; 324:2381, entre muchos otros).

VI.1.- En este sentido, es dable recordar que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial (Fallos: 322:528); así como que “no se da una causa o caso contencioso que permita el ejercicio del Poder Judicial conferido a los tribunales nacionales cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes”; ni por ende, existe facultad alguna que autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones” (Fallos: 307:2384; 326:3007, entre otros).

Precisamente, los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las “causas” y “casos” o “asuntos” que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la Constitución y, por otra parte, el artículo 2° de la Ley N° 27, establece que la justicia nacional “sólo ejerce su jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte”. En estos términos, las “causas” que habilitan la actuación judicial, son aquellas “en las que se persigue en concreto la



determinación del derecho debatido entre partes adversas” (Fallos: 310:2342; 311:2580; 313:588; 313:594; 317:335; 324:2381).

De esta forma, el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (conf. Sala III, *in rebus*: “Carrió Elisa y otros c/ EN –Ley 26.080- Consejo de la Magistratura- Jurado de Enjuiciamiento s/ amparo ley 16.986” del 27/3/07; “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora c/ EN –Ley 23.696 –DTO. 1055 1212 y 1589/89 s/ amparo ley 16.986”, del 13/9/07; “Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN – PENDTO. 847/99 y otro s/ proceso de conocimiento”; del 7/02/08; “Posse Francisco Javier María c/ EN- M Público de la Defensa- Defensoría General de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 18/4/17, entre otros.

Por otro lado, la inexistencia del derecho subjetivo a la legalidad, determina que -salvo hipótesis excepcional- es la reacción impugnatoria que no pueda ser promovida por quien no se encuentra personal y directamente perjudicado. Este factor opera como límite negativo. No basta cualquier interés; concretamente, no alcanza el interés en la legalidad, sino que se torna indispensable un interés calificado (conf. Sala III, *in rebus*: “Solanas Fernando Ezequiel y otros c/ EN- M° Economía – Dto 1953/09 s/ amparo ley 16.986”, del 8/3/10; “Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN- Ley 25.790- Dto 1460/05 1462/05 s/ proceso de conocimiento”, del 8/4/11; y Sala V, *in re*: “Caso Daniel Heriberto c/ EN-M Transporte y otro s/ amparo Ley 16986”, del 23/6/17).

En esta inteligencia, el cintero Tribunal determinó que la regla ha sido formulada mediante el uso de la expresión técnica de que las partes del juicio deben tener, para ser tales, “la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el proceso” (Fallos: 327:2722 y 327:1890, entre otros).

En el mismo orden de ideas, el Máximo Tribunal ha dicho que la existencia del daño es abstracto cuando el demandante no puede expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes (Fallos 321:1352; 323:1261; 327:2512; 331:2287, entre otros). Asimismo, ha destacado que de la ampliación constitucional de los





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

sujetos a quienes se reconoce legitimación procesal para requerir el amparo no se sigue la automática aptitud para demandar, sin examen de la existencia de cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción (Fallos: 321:1252; 321:1352; 323:1261; 326:3007).

VI.2.- Habiendo reconocido la importancia y la exigencia que impone la normativa vigente de verificar la “*legitimatío ad processum*”, corresponde a esta altura, que el citado requisito sea analizado en cuanto a su extensión y alcance.

VI.2.1.- En este sentido, es dable señalar que hasta la reforma constitucional del año 1994, para estar en juicio se requería que el daño o riesgo recayese sobre un interés propio del actor. De ahí que, en principio, nadie estuviese legitimado para actuar en juicio en interés de un tercero afectado. Sin embargo, en alguna oportunidad, se admitió que el daño sufrido por terceros pudiese ser invocado por el que solicitaba un determinado pronunciamiento judicial en su favor (Fallos: 308:733, v. especialmente cons. 3º). En ese supuesto, sea que invocase su propio interés, sea que se apoyase en el interés de un tercero, el requirente actuaba en busca de un pronunciamiento a favor suyo, es decir, con un objetivo que podría caracterizarse como auto interesado.

Posteriormente, se admitió, en el plano legislativo primero y constitucional más tarde, la defensa del interés de terceros ya no en beneficio del actor sino del mismo tercero al reconocer, la posibilidad de que cualquier persona pudiese interponer acción de *hábeas corpus* en beneficio de otro (v. art. 5 de la Ley Nº 23.098 y art. 43, cuarto párr., de la Constitución Nacional).

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha extendido esta posibilidad al admitir que ciertas organizaciones defiendan el interés de terceros que se encontraban con serias dificultades para hacerlo por sí mismos por encontrarse en prisión (Fallos: 325:524 y 328:1146). Interpretó todos estos casos como aplicaciones y excepciones de la regla tradicional, según la cual la defensa judicial de derechos individuales corresponde, en principio, a sus titulares.

VI.2.2.- Ahora bien, con posterioridad a la reforma constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el



pronunciamiento dictado en la causa caratulada “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. -ley 25.873, dto. 1563/04 s/ Amparo Ley N° 16.986”, sentencia del 24 de febrero de 2009 (Fallos: 332:111), delineó el criterio que permite comenzar a trazar una distinción entre la legitimación individual y colectiva.

Sobre el punto, después de indicar que -en materia de legitimación procesal- corresponde delimitar tres categorías: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, destacó que en “todos esos supuestos, la comprobación de un ‘caso’ es imprescindible (...) ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición” (v. cons. 9).

En particular, expresó que “la regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular. Ello no cambia por la circunstancia de que existan numerosas personas involucradas, toda vez que se trata de obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos o supuestos en los que aparece un litisconsorcio activo o pasivo derivado de la pluralidad de sujetos acreedores o deudores, o bien una representación plural. En estos casos, no hay variación en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible para su titular, quien debe probar, indispensablemente, una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable [e] Indicó que a esta categoría de derechos se refiere el primer párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional” (v. cons. 10°).

Asimismo, afirmó que “la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados”. Aclaró que en estos casos “no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Este dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño” (v. especialmente cons. 12).

En virtud de ello, manifestó que “[l]a eficacia de las garantías sustantivas y procesales debe ser armonizada con el ejercicio individual de los derechos que la Constitución también protege como derivación de la tutela de la propiedad, del contrato, de la libertad de comercio, del derecho de trabajar, y la esfera privada, todos derechos de ejercicio privado. Por otro lado, también debe existir una interpretación armónica con el derecho a la defensa en juicio, de modo de evitar que alguien sea perjudicado por una sentencia dictada en un proceso en el que no ha participado” (v. cons. 12 y sus citas).

Concluyó que la procedencia de este tipo de acciones, que califica como “de clase”, requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado (v. especialmente cons. 13).

VI.2.3.- Posteriormente, en el precedente caratulado “Cavaliere Jorge y Otro c/ Swiss Medical S.A. s/ Amparo”, sentencia del 26 de junio de 2012 (Fallos: 335:1080), el Máximo Tribunal confirmó el rechazo *in limine* de la acción de amparo entablada por una asociación de consumidores contra una empresa de medicina prepaga, pues no concurrieron los presupuestos mencionados en el precedente “Halabi” (Fallos: 332:111) y destacó con relación a la verificación de una causa fáctica común, “que la asociación no ha logrado identificar la existencia de ese hecho -único o complejo- que cause una lesión a una pluralidad relevante de sujetos, y de las constancias de la causa y de los dichos de los actores surge que el afiliado solicitó la provisión del equipamiento, necesario para el tratamiento de la afección que padece, y que la demandada no dio respuesta a su reclamo, por lo que no se advierte que la situación planteada lesione intereses individuales homogéneos que la



asociación pueda válidamente defender, al no extraerse siquiera de manera indiciaria la intención de la prepaga de negarse sistemáticamente a atender planteos de sus afiliados semejantes a los del requirente” (v. cons. 7º).

Y por otro lado, tampoco se encontró configurado el segundo de los requisitos exigidos en el precedente “Halabi” (Fallos: 332:111): “toda vez que, conforme surge de la documentación acompañada en los términos de la demanda, la pretensión se encuentra focalizada exclusivamente en las particulares circunstancias del actor no en efectos comunes de un obrar de la demandada que pudiera extenderse un colectivo determinado determinable” (v. cons. 8º).

VI.2.4.- El estándar del precedente “Halabi” (Fallos: 332:111), fue reiterado por el Máximo Tribunal al admitir que los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos se encuentran contemplados en el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional y pueden ser objeto de tutela en el marco de acciones colectivas. Ello, en la medida en que, quien persiga su protección, demuestre: la existencia de **un hecho único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos; que la pretensión este concentrada en los “efectos comunes” para toda la clase involucrada; y que de no reconocerse legitimación procesal podría comprometerse seriamente el acceso a la justicia de los integrantes del colectivo cuya representación se pretende asumir**. Dicho criterio, ha sido reafirmado en distintos fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conf. CSJN, *in re*: “PADEC”, Fallo: 336:1236 y Fallos: 337:196; 337:753; entre otros).

En esta tesitura, el cintero Tribunal en los autos caratulados “Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cía Industrial Argentina SA y otros”, sentencia del 10 de febrero de 2015 (Fallos: 338:40) rechazó la acción al entender que no resultaba posible identificar el universo de consumidores afectados según las constancias obrantes en la causa. Así sostuvo, que si la asociación pretendía proteger en su demanda a todas las personas físicas y jurídicas que hayan adquirido directa o indirectamente cemento Portland, el universo de situaciones y supuestos comprendidos resultaba excesivamente vasto y heterogéneo y, asimismo, presentaba el





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

inconveniente de resolver la cuestión planteada útilmente y con efecto expansivo.

En este orden, el Alto Tribunal afirmó que “su admisión formal requiere, entre otros aspectos, que el demandante identifique en forma precisa al grupo o colectivo afectado que se pretende representar. /// En efecto, la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo. /// Ello es así ya que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta u acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos establecidos en la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción. Sólo a partir de un certero conocimiento de la clase involucrada el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrará comprometido de no admitirse la acción colectiva” (v. cons. 9°).

VI.2.5.- De esta forma, la Corte concluyó que “en este sentido, y habiendo ya transcurrido más de cinco años desde el dictado del precedente “Halabi” (Fallos: 332:111), **resulta razonable demandar a quienes pretenden iniciar procesos colectivos una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros. Por iguales motivos, también cabe exigir que se expongan en forma circunstanciada, y con suficiente respaldo probatorio, los motivos que llevan a sostener que tutela judicial efectiva del colectivo representado se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción”** (v. cons. 11°) (el destacado no resulta del original).

En este sentido el cintero Tribunal se ha encargado de enfatizar que la definición del colectivo es crítica para que los procesos colectivos puedan cumplir adecuadamente con su objetivo y que el



incumplimiento de tal recaudo por los jueces actuantes en dichos procesos ha conllevado al dictado de decisiones sectoriales sin distinción de categorías, tratando de manera igual a situaciones heterogéneas. También ha señalado que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción. Sólo a partir de una certera delimitación del colectivo involucrado, el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho a acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva (conf. doctrina Fallos: 338:40 y Sala IV, *in re*: “Unión de Usuarios y Consumidores y otro c/ EDESUR s/ Proceso de Conocimiento”, causa N° 142.321/2002/CA3-CA2, del 30/11/2017).

Finalmente, en el precedente “Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas c/ EN – M° Interior – DNV y otro s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 15 de octubre de 2020 (Fallos: 343:1259), en lo que concierne a la admisión formal de toda acción colectiva afirmó que “se requiere la precisa identificación del grupo o colectivo afectado (Fallos: 332:111, considerando 20), pues resulta razonable exigir a quienes pretenden iniciar procesos colectivos una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros (Fallos: 338:40 y 1492)”.

VI.3.- Así las cosas y conforme se desprende de la reseña jurisprudencial realizada, surge que debe reconocerse legitimación colectiva a los sujetos referente a los intereses individuales homogéneos cuando acrediten la existencia de: (i) un hecho único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos; que la pretensión este concentrada en los “efectos comunes” para toda la clase involucrada; (ii) la precisa identificación de una clase; y (iii) que de no reconocerse legitimación procesal podría comprometerse seriamente el acceso a la





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

justicia de los integrantes del colectivo cuya representación se pretende asumir.

VII.- Bajo los parámetros fijados precedentemente, cabe examinar si en el *sub lite* se cumplen los requisitos descriptos, es decir, cabe dilucidar si la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E) puede reclamar por todo el personal contratado del Estado Nacional, dados de baja en virtud de lo dispuesto por los Decretos N° 84/2023 y N° 286/2024. A tal fin debe efectuarse un adecuado control de su representatividad.

En otros términos, en el *sub judice* es necesario indagar si existe una causa fáctica común.

VII.1.- Al respecto, se ha sostenido que “[e]n ‘Halabi’, la Corte Suprema estableció que el reclamo debe concentrarse en efectos comunes para que exista un caso colectivo en materia de intereses individuales homogéneos. Este aspecto tiene relación lo que dice la ‘Regla 23.a’ (...) que requiere que la reclamación sea representativa o típica de la case como todo (*typicality*). Ello significa que el reclamo del individuo que promueve la acción debe estar basado en el mismo curso de eventos y envolver los mismos argumentos legales que los que involucran al resto de la clase. /// Este elemento es necesario porque podría ocurrir que un hecho cause un daño a un grupo, y uno de los sujetos afectados promueva una demanda, pero que ésta no se base en los hechos comunes, sino en un nexo causal específico. Si es así, la sentencia a dictarse no puede tener efectos expansivos hacia los demás” (conf. Lorenzetti, Ricardo Luis, “Justicia Colectiva”, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2017, pág. 199).

Ahora bien, se entiende por nexo causal “como (...) [e]l vínculo externo que se establece entre el daño (o el peligro de daño) y un hecho que lo ha generado; en su virtud, ese perjuicio (o la amenaza de que ocurra) se imputa fácticamente al suceso que es su fuente, con prescindencia de toda valoración sobre injusticia o reprochabilidad” (conf. Zavala de González, Matilde, “Actualidad en la jurisprudencia sobre derecho de daños - Relación de causalidad”, La Ley, 1997-D, 1272).



VII.2.- Así las cosas, en el *sub examine* no resulta posible identificar una causa fáctica común, toda vez todos los trabajadores y trabajadoras contratados afectados por los Decretos N° 84/2023 y N° 286/2024 no se encuentran en igual situación entre ellos. Ello es así, habida cuenta la existencia de diversos tipos de contrataciones laborales en la Administración Pública Nacional, siendo el régimen normativo aplicable diferente a cada modalidad de contratación.

En este sentido, cabe destacar que la accionante en su escrito postulatorio afirma que “los despidos incluyen a trabajadores con contratos a plazo regidos por el artículo 9 de la Ley 25.164, en algunos casos con más de veinte años de antigüedad, trabajadores que han ingresado mediante los denominados “cupos trans”, trabajadores que se encuentran en el período de prueba de los procesos de selección de personal para el ingreso a planta permanente previstos en la ley 25.164 y CCT 214/2006, que es el plazo previo a la adquisición de la estabilidad luego de haber accedido a esos cargos mediante concursos, como por ejemplo en el INCAA, trabajadores despedidos sin causa que pertenecen a la planta permanente del Estado que han accedido a la estabilidad prevista en la Ley 25.164 y no se les ha iniciado sumario alguno para proceder a la desvinculación, y delegados sindicales amparados con la tutela prevista en los artículos 40, 48 y 52 de la L.A.S” (*sic*).

Ello así, no puede contemplarse en una misma acción la situación del personal contratado en los términos del artículo 9° de la Ley N° 25.164, el personal de planta permanente, el personal que cuenta con protección gremial y aquél que se encuentra amparado por situaciones específicas, quedando descartada la existencia de una homogeneidad fáctica y normativa en la situación de la pluralidad de sujetos afectados por una determinada conducta imputable al demandado (Fallos 344:575).

En tales condiciones, no es posible afirmar que el comportamiento que se imputa a la demandada haya afectado, de igual forma, a todos los sujetos que integran el colectivo que se pretende representar y, por lo tanto, no permite tener por corroborada, con una certeza mínima, la existencia de efectos comunes conforme la doctrina sentada en el precedente “Halabi” (Fallos: 332:111).

Justamente, no existe un mismo nexo causal que alcance a todo el grupo que se pretende representar, ya que la desvinculación de





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

la Administración deberá analizarse en cada caso, atendiendo el tipo de vinculación contractual de que se trate (contrato por tiempo determinado o designación en planta transitoria: artículo 9º del Decreto 1421/02 o locación de servicios por tiempo determinado: Decreto N° 1109/2019) y al régimen jurídico aplicable en particular. Por tal razón no es posible presumir que la medida que aquí se cuestiona cause el mismo agravio y afecte en iguales condiciones a todos los miembros de la clase que se pretende representar.

De tal forma, también cabe respetar el derecho de defensa de todos los potenciales integrantes del sector, que pueden estar o no de acuerdo con el objeto del litigio o el modo en que se plantea (conf. Lorenzetti, ..., “Justicia ...”, op. cit., pág. 206).

Por todo ello, la mera invocación genérica de vulneración por el Estado Nacional -PEN- contra todos los trabajadores desvinculados por la medida que se impugna resulta insuficiente para establecer una causa fáctica común.

VII.3.- Ello así, en el *sub judice* no resulta factible corroborar determinar quiénes son los miembros de la clase, en tanto el universo de situaciones y supuestos que la actora pretende abarcar en su libelo inicial resulta excesivamente vasto y heterogéneo (Fallos: 338:40 y 1492; 343:1259), lo cual se traduce en la existencia de una “variation”, es decir sujetos disímiles en su reclamo (conf. Lorenzetti, ..., “Justicia ...”, op. cit., pág. 187/188). En efecto, por más amplia que resulte la interpretación de la “identificación de la clase”, de la generalidad de la clase a representar, no puede extraerse que la conducta endilga ATE a la accionada haya tenido idénticas consecuencias respecto de todos los trabajadores que se intenta representar.

No existe en el caso homogeneidad de situaciones puesto que la identificación genérica del colectivo defendido es insuficiente a los fines de reconocer una afectación homogénea a los sujetos cuya representación se invoca. En los aspectos comunes alegados por la parte actora no se evidencia una “situación de riesgo antijurídico” común al conjunto de sus representados, sino que por el contrario, la multiplicidad de situaciones que pretende abarcar por la amplitud de la representación



invocada incluye particularidades difíciles de contemplar en el marco de esta acción. Por lo tanto, no se advierte que dicha situación pueda afectar por igual a todos los sujetos que se pretende representar, esto es: todos los trabajadores y trabajadoras contratados afectados por los Decretos N° 84/2023 y N° 286/2024

En razón de todo ello, no es posible en el *sub examine* corroborar una afectación uniforme que habilite la posibilidad de resolver el planteo de autos mediante un único pronunciamiento dado que, como se explicara, en el *sub lite* se hace necesario analizar cada uno de los supuestos y razones por las cuales se habría realizado, no sólo el origen de la contratación sino también el motivo del despido.

La conclusión arribada no implica desconocer la representatividad que posee la asociación actora respecto de los trabajadores que representa, sino que, en este caso concreto y habida cuenta las diferentes modalidades de contratación y razones por la cuales puede proceder la extinción laboral, no es posible que todo ello tramite en una sola causa con una alegada representación colectiva.

VIII.- En función de todo lo expuesto, corresponde concluir que en el caso no se encuentran cumplidos los recaudos para hacer viable una acción colectiva.

Por todo ello, **SE RESUELVE:** Rechazar el carácter colectivo de la presente medida cautelar autónoma y, en consecuencia, no dar tratamiento a lo peticionado en el libelo de inicio.

Regístrese y notifíquese.

Walter LARA CORREA
Juez Federal





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

