



Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

51271/2018 MORETTO, JUAN PABLO c/ EN s/EMPLEO PUBLICO

Buenos Aires, 13 de noviembre de 2020.-

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. Que, mediante resolución del 11 de febrero de 2020, la señora jueza de primera instancia, por remisión a los argumentos esgrimidos por el fiscal de grado a fs. 93 y 51, rechazó la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa opuesta por la demandada.

En el dictamen emitido al inicio de la causa -al que, en definitiva, se remitió-, el señor Fiscal Federal consideró que: “la jurisprudencia del Fuero ha señalado que cuando se pretende el resarcimiento de conceptos que, a entender de la parte actora, le corresponden como consecuencia de la finalización de su relación laboral, que se materializó en la falta de renovación del contrato que la uniera con la demandada, aunque no se haya formulado reclamo ni dictado acto alguno con relación a la indemnización pretendida, se ha determinado, a la luz del principio *in dubio pro actione*, que la remisión a la sede administrativa constituiría un ritualismo inútil del que cabe prescindir; y que en las condiciones enunciadas, queda descartada la posibilidad de aplicar el plazo de caducidad establecido en el artículo 25 y 31 de LNPA” (confr. transcripción efectuada por la parte demandada en su presentación del 12/03/2020).

II. Que, disconforme, la parte demandada dedujo apelación (el 20/02/2020) y fundó su recursó (el 09/03/2020); su traslado no fue contestado por la contraria.

El Estado Nacional destacó que, en su demanda, el propio actor había reconocido no haber agotado la vía administrativa, “requisito necesario a los fines de contar con la habilitación de instancia para impugnar judicialmente hechos administrativos como el que se cuestiona a través de la presente acción”.

Adivirtió, en tal sentido, que la Ley 19.549, en su artículo 30, establece la obligatoriedad de los administrados de interponer el reclamo administrativo previo en casos como el de autos; y que el artículo 31 de dicho cuerpo legal dispone que la Administración tiene 90 días para pronunciarse



acerca de un reclamo formulado por un administrado [reclamo que, en el caso, no fue presentado por el actor], vencido el cual, el interesado debe requerir pronto despacho y si transcurrieran otros 45 días, recién allí se satisfaría el agotamiento de la vía administrativa, requisito para demandar ante los tribunales judiciales a la Administración Nacional.

Destacó, además, que el caso de autos no encuadraba en la excepciones al reclamo previo previstas en el artículo 32 de la Ley 19.549.

En ese oden de ideas, señaló que el actor, antes de la interposición de la demanda, debió haber agotado la instancia administrativa, para tener en consecuencia la clara conducta del Estado negando la pretensión, y que la realidad de los hechos demostraba una actitud manifiesta del actor de total desinterés en la consecución de los pasos procedimentales establecidos por la normativa de orden público, lo cual tampoco había sido tenido en cuenta por la jueza *a quo*.

En función de lo expuesto, concluyó en que la señora jueza de grado había desconocido arbitrariamente los previsiones de la mencionada LNPA (arts. 30, 31 y 32), con lesión al derecho de defensa y al debido proceso judicial, dejando de lado la prerrogativa con la que contaba el Estado Nacional.

III. Que, el 15 de octubre de 2020, emitió su dictamen el Sr. Fiscal General y propició el rechazo de la apelación intentada por la demandada y la confirmación de la decisión de grado.

IV. Que, a los fines de resolver la cuestión traída a conocimiento de este Tribunal, y en cuanto a los antecedentes del caso, ha de tenerse presente que de las constancias de autos resulta que:

– El señor Juan Pablo Moretto promovió demanda contra el Estado Nacional – Secretaría General de la Presidencia de la Nación a fin de obtener el pago de “indemnización por despido, preaviso omitido, sueldo anual complementario, vacaciones, horas extras impagas y multas de la ley de empleo 24.013”.

Señaló que se había desempeñado como personal contratado del Estado Nacional en forma ininterrumpida desde el año 2012 hasta el cese de la relación laboral y solicitó que se le abonara la referida indemnización “como





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

consecuencia de la intempestiva e incausada interrupción de la relación laboral que lo ligaba a esa administración”.

Precisó que la presente demanda tenía por objeto un reclamo entre el trabajador y su empleador relativo a una relación laboral no registrada, con pretensión de cobro de los créditos laborales que surgieron de ella y de los incumplimientos en los que incurrió la demandada al intentar encubrir una relación laboral mediante falsos contratos de prestaciones de servicio.

Añadió que la ilegitimidad de la conducta devenía en razón de desconocer la Administración Nacional los derechos derivados de la relación de empleo que le correspondían.

Fundó su pretensión en los precedentes “Madorrán”, “Ruiz” y “Ramos” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

– En su contestación de demanda, el Estado Nacional opuso la excepción de falta de agotamiento de la instancia administrativa, con sustento en que el actor no había interpuesto reclamo administrativo previo a la demanda judicial, en los términos del artículo 30 de la Ley 19.549. Señaló que el vínculo con el actor había concluido por la finalización del contrato suscripto, por lo que no había tenido necesidad ni obligación de emitir acto administrativo alguno. Negó la procedencia del reclamo; sostuvo la inexistencia de relación laboral y el carácter transitorio de las tareas realizadas por el actor, y concluyó en la inexistencia de una conducta ilegítima y arbitraria del Estado Nacional.

V. Que de la reseña efectuada surge que en el *sub examine* el actor no cuestiona ni impugna acto alguno, sino que pretende el reconocimiento de conceptos que, a su entender, le corresponden como consecuencia de la finalización de su relación laboral, lo cual subsume el caso en la vía reclamatoria prevista en el artículo 30 de la Ley 19.549.

Al respecto, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que la finalidad del reclamo administrativo previo es producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dar a la Administración la posibilidad de revisar el caso -a fin de evitar juicios innecesarios-, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado (doc. *Fallos*: 297:37; 311:689; 312:1306; 314:725 y 324:3334, entre otros).

Sin embargo, también tiene dicho el Alto Tribunal que cabe prescindir de la exigencia del mencionado reclamo administrativo previo en



supuestos justificados, como, por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta del procedimiento administrativo (*Fallos* 312:1306; 2418: 313:326), pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional (*Fallos*: 324:3334)” (*Fallos* 332:1629).

En este orden de ideas, cabe señalar que si bien el artículo 12 de la Ley 25.344 derogó el inciso e) del artículo 32 de la Ley 19.549 –que establecía que el reclamo administrativo previo a la demanda contencioso administrativa no era necesario cuando “[m]ediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil”–, esta Cámara, en el fallo plenario “Córdoba, Salvador y otros c/ EN – Dirección General de Fabricaciones Militares s/ empleo público”, el 18 de mayo de 2011, fijó como doctrina legal que “el ritualismo inútil traduce un principio jurídico que subsiste como tal, no obstante haber sido normativamente suprimido por la reforma”, por lo que corresponde su aplicación en los casos en que exista una conducta previsible de la demandada que así lo determine.

VI. Que, sentado ello, cabe adelantar que el Tribunal comparte los fundamentos y conclusiones a los que arribó el señor Fiscal General en su dictamen del 15 de octubre de 2020.

Resulta pertinente advertir –como lo hizo el señor Fiscal– que en los distintos contratos de locación de servicios suscriptos entre las partes, y que fueron acompañados por la demandada, se acordó –específicamente– que “no es intención ni se deriva del contrato, el establecimiento o la creación de una relación de dependencia o una relación de principal y agente entre la contratante y el contratado, quedando entendido que el contratado es una persona independiente y autónoma en su relación con la contratante” (cláusula 2º, a). Se consignó, además, que el contratado “no tendrá derecho a recibir de la Administración Pública Nacional ningún beneficio, prestación, compensación, indemnización u otro pago fuera de los estipulados expresamente en la presente y los previstos en el Decreto N° 2345/08” (cláusula 6º).

A partir de tales circunstancias, si bien no resulta de autos que el actor haya presentado el reclamo administrativo previo del artículo 30 de la Ley 19.549, como lo señaló el Sr. Fiscal General, la actitud asumida por la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

SALA II

demandada al momento de suscribir los referidos contratos y al contestar la demanda y oponerse a la pretensión sustancial, y su postura uniforme frente a peticiones de objeto análogo a la presente, llevan a concluir en que el reenvío de estos autos a sede administrativa comportaría un ritualismo inútil, carente de eficacia práctica alguna (conf., en sentido análogo, Sala III, “Olivieri, Nélica Elena c/ PEN s/ empleo público”, causa n° 57.188/13, 06/12/2018; ente otros). Ello no aparece, en el caso, como una adecuada posibilidad de solución del conflicto sino, más bien, como un dispendio administrativo y jurisdiccional (conf., en sentido análogo, Sala I “Catering Argentina SA c/ EN – JGM – Resol 182/08 – Deci 371/07 s/ proceso de conocimiento”, causa n° 26.601/08, 14/08/2014; y esta Sala, “Lopez Capaul, Carlos Alberto c/ Unidad de Información Financiera s/ empleo público”, causa CNT 78.480/16, 10/03/2020).

VII. Que, a mayor abundamiento y también en línea con lo considerado por el señor Fiscal General, no puede soslayarse la naturaleza alimentaria del reclamo efectuado en autos, respecto del cual debe primar un criterio que garantice el acceso a la jurisdicción, independientemente de lo que suceda luego al momento del dictado de la sentencia de mérito (conf., Sala III, “Sánchez Carolina Daniela c/ EN – M Planificación IP y S – Ley 25.164 s/ empleo público”, causa n° 30.749/13, 10/04/2014; y Sala V “Fridman, Mónica Rut c/ EN – M Educación y Deportes s/ empleo público”, causa n° 47.905/16, 06/11/2018; entre otros).

Ha de tenerse presente que la decisión que se adopta sobre habilitación de la instancia se refiere sólo al acceso a la justicia y no al resultado del pleito, y mucho menos a los posibles fundamentos de la sentencia a dictarse (confr. esta Sala, en su anterior integración, "Ayo, Ángel Rubén c/E.N. M° Interior PFA s/Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", causa n° 48.000/05, 14/08/2007 y, en su actual composición, “Guzmán, Laura Amalia y otro c/ EN y otro s/ empleo público”, causa n° 22.277/08, 31/07/2012; entre muchos otros).

Además, cabe recordar que, en supuestos como el de autos, rige el principio *pro actione*, por el cual se debe estar a favor de la habilitación de la instancia judicial, con el fin de resguardar la garantía de la defensa en juicio de los derechos (conf. esta Sala, “Brugna Rosana Mariana y otros c/ EN – M



Economía – Ley 25.053 y otros s/ empleo pública”, causa n° 24.216/11, 14/08/2012, entre otros).

Por todo lo expuesto, de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General, el Tribunal **RESUELVE**: rechazar el recurso de apelación interpuesto por la demandada, con costas en el orden causado en atención a las particularidades de la cuestión debatida (art. 68, segunda parte, CPCCN).

Regístrese, notifíquese –a las partes y al señor Fiscal General– y devuélvase.

MARÍA CLAUDIA CAPUTI

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA

LUIS M. MÁRQUEZ

