



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 17 de agosto de 2023

Vistos los autos: "Alaguibe, Ana María c/ AFIP s/ contencioso".

Considerando:

1°) Que Ana María Alaguibe interpuso demanda contencioso administrativa contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el fin de que se dejara sin efecto la disposición SGRH 171/07 por la que se habían dado por finalizadas las funciones que ejercía en el carácter de Jefe de Sección Cobranzas Judicial de la Agencia Sede Paraná y se le asignaron nuevas tareas, correspondientes al grupo 23, función 4, Asesor Principal de Tercera de la Clase Administrativo y Técnico del ordenamiento escalafonario previsto en el laudo 15/91. También cuestionó la disposición AFIP 554/08 que había rechazado el recurso jerárquico interpuesto contra la resolución SGRH 171/07.

2°) Que la Cámara Federal de Paraná revocó -por mayoría- la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, hizo lugar a la demanda y ordenó a la AFIP que reintegrara a la actora al cargo en el que se desempeñaba (fs. 264/275).

Para decidir de esa forma puso de resalto que la disposición SGRH 171/07 se encontraba motivada en la nota reservada 17/2007 (del 12 de abril de 2007) en la que el Director de la Dirección Regional de Paraná había manifestado que Alaguibe no había desempeñado su labor con la debida diligencia, lo que había generado pérdida de confianza en la

función de jefatura que tenía asignada y por lo que se solicitaba su desafectación y reemplazo por otro funcionario.

Con base en ello, el *a quo* entendió que el cambio de funciones no fue el resultado de un razonable ejercicio del *ius variandi* pues la invocada pérdida de confianza se encontraba apoyada en hechos cometidos en el año 2004 por los que la agente ya había sido oportunamente sancionada mediante la aplicación de cinco días de suspensión por disposición 48/04, medida que había sido posteriormente confirmada en sede judicial en los autos FPA 81023219/2012 "Alaguibe, Ana María y otro c/ Estado Nacional y otro s/ contencioso administrativo".

Afirmó -entonces- que el cambio de funciones constituía una "sanción encubierta" pues fue impuesta en perjuicio de la actora al retrotraer su categoría y afectar su estabilidad y remuneración ya que dejó de percibir los rubros permanencia en el grupo y adicional por jefatura.

3°) Que contra dicha decisión, la AFIP interpuso el recurso extraordinario (fs. 279/297) que fue concedido por encontrarse en juego normas emanadas de autoridad federal y denegado por la arbitrariedad invocada (fs. 303/304).

Argumenta que la mutación de funciones no es una sanción sino un acto de organización interna, que en el caso no tuvo consecuencias disvaliosas para la actora.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En este orden de ideas, explica que no solo respetó la permanencia en la categoría de Alaguibe, sino que, además, mejoró su ubicación en el ordenamiento escalafonario pues a partir del 23 de mayo de 2007 fue asignada en una categoría superior (Grupo 23, Función 4, asesora principal de 3° Clase Administrativo y Técnico). Manifiesta que, con ello, cumplió con lo dispuesto en la norma convencional aplicable (art. 56, punto 3.2. del Laudo 15/91).

Agrega que el cambio de funciones era una consecuencia obligada, derivada de la conducta reprochable de la actora. Explica que la disposición 171/07 fue dictada una vez que culminó el trámite administrativo iniciado como consecuencia de la impugnación que formulara la agente a la sanción de cinco días de suspensión aplicada en el año 2004.

Afirma que la sentencia impide el ejercicio de sus facultades discrecionales en relación a sus agentes, que la habilitan a modificar la estructura y ubicación de éstos en sus cuadros dentro de un marco de razonabilidad y de acuerdo a necesidades funcionales.

4°) Que el recurso extraordinario es admisible toda vez que en el caso se encuentra en juego la aplicación de actos emanados de autoridades nacionales y la interpretación de normas de carácter federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez (Fallos: [331:735](#); [339:846](#)).

5°) Que el cese de la actora en las funciones de Jefatura -fundado en la actuación negligente en un proceso de ejecución fiscal- no ha configurado una sanción adicional a la de cinco días de suspensión previamente impuesta por la disposición 48/04. Lejos de ello, la medida cuestionada respondió a una razonable valoración de un antecedente relevante y conducente a la hora de evaluar la idoneidad para el ejercicio de esa función de jefatura. Desconocer esa posibilidad, implicaría consagrar un derecho a omitir la ponderación de sanciones disciplinarias al asignar a los agentes funciones o tareas específicas, e impedir a la administración seleccionar a quienes se encuentren en mejores condiciones para cumplir los fines de interés público que justifican la existencia del órgano.

6°) Que en la misma línea de consideraciones, tampoco puede verse en el accionar de la demandada un ejercicio abusivo del *ius variandi* ya que la normativa convencional contempla la posibilidad de relevar del cargo a los agentes que revistieran como Jefe de Unidades de Estructura y ubicarlos dentro de la misma categoría de revista en la Función de Asesor (ex art. 56, actual art. 34 punto 3.2 del Convenio Colectivo laudo 15/91). En el caso, Alaguibe incluso fue asignada en un grupo del escalafón superior al que le hubiera correspondido.

7°) Que desde esta perspectiva, resulta necesario destacar que es de esencia de la relación de empleo público la potestad del empleador de variar las funciones encomendadas en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 y su cita). Asimismo y 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 las medidas adoptadas no impliquen -respecto de los agentes- una descalificación o medida disciplinaria encubierta (confr. doctrina de Fallos: 295:806; 321:703 y sus citas).

8°) Que en las condiciones expuestas, puede concluirse que la demandada ejerció de manera regular sus potestades de organización, supervisión y asignación de funciones de su personal a cargo, en aras de garantizar eficazmente el interés público que le es inherente.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca 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. Notifíquese y remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS
LORENZETTI

Considerando:

1°) Que la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, por mayoría, revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, hizo lugar a la demanda promovida por Ana María Alaguibe contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el objeto de que se declare la nulidad de las disposiciones SGRH 171/07 y AFIP 554/08, y se la reintegre al cargo de Jefa de Sección Cobranza Judicial de la Agencia Sede de la Dirección Regional Paraná.

Para así decidir, el *a quo* consideró que la decisión de la AFIP de dar por finalizadas las funciones de jefatura que desempeñaba la actora, disponer su remplazo en dicho cargo y su reubicación como Asesora Principal de Tercera de la Clase Administrativo y Técnico, correspondiente al grupo 23, función 4, configuró una sanción encubierta. Entendió que esto era así porque si bien la mutación de funciones no está prevista como sanción en el Régimen Disciplinario Unificado para el Personal de la AFIP, la demandada ponderó como disvaliosa una conducta llevada a cabo por la actora tres años atrás, por la que ya se le había aplicado una sanción disciplinaria -mediante la disposición 48/04, confirmada en sede judicial- y determinó como consecuencia un cambio de tareas en su perjuicio. Señaló que si



Corte Suprema de Justicia de la Nación

el empleador considera que el trabajador tuvo una conducta irregular y como colorario de ello lo retrotrae de categoría, cabe concluir que le está aplicando una sanción.

Remarcó que, de tal modo, se afectó el derecho de la actora a la estabilidad y su remuneración, por cuanto dejó de percibir los rubros de permanencia en el grupo y el adicional por jefatura. Concluyó que se le impusieron dos sanciones por el mismo hecho, en violación al principio *non bis in idem*.

Añadió que, asimismo, tuvo lugar un ejercicio abusivo del *ius variandi*, ya que la actora había continuado cumpliendo sus funciones como jefa desde que fue sancionada en el año 2004 hasta 2007, sin que hubiera existido observación alguna por parte de su empleadora, de lo que se sigue que los argumentos expuestos para disponer su desafectación no respondieron a una necesidad real y objetiva del servicio.

2°) Que contra este pronunciamiento, la AFIP dedujo el recurso extraordinario de fs. 278/297 que a fs. 303/304 fue concedido por la cuestión federal planteada.

En su presentación, la recurrente sostiene que el a quo efectuó una errónea interpretación de las normas federales aplicables al caso y de los hechos probados en la causa.

Afirma, en contrario de lo sostenido por la cámara, que la AFIP hizo un uso legítimo de sus facultades discrecionales en materia de organización y dirección del ente, en su rol de

empleadora. Al respecto, indica que en forma prudente esperó que se hubiera probado y corroborado en sede administrativa y ratificado en sede judicial el mal desempeño en la función de jefatura por parte de la actora, circunstancia que condujo a la pérdida de confianza en ella para el cumplimiento de sus tareas con idoneidad y eficiencia, y, como consecuencia obligada, a su desafectación del cargo. Manifiesta que la cámara vinculó en forma equivocada esta potestad discrecional que en materia de organización interna corresponde a la AFIP con las facultades disciplinarias.

En esa línea argumental la recurrente sostiene que ejerció en forma razonable el *ius variandi* respecto de la asignación de funciones de un agente bajo su dependencia, conforme con lo previsto en el convenio colectivo aplicable, y niega que haya existido una doble sanción. En este sentido expresa que la mutación de funciones no está contemplada como sanción dentro del régimen disciplinario del personal de la AFIP y que la estabilidad del empleo público no importa un derecho absoluto a la función, sino un derecho al mantenimiento del nivel escalafonario.

Asevera que no se "retrogradó de categoría" a la actora, pues el acto administrativo no solo respetó lo previsto por la norma convencional aplicable (artículo 56, punto 3.2 del Laudo 15/91), esto es, la permanencia en la categoría alcanzada -en el caso de la actora, Grupo 22, función 9 de la Clase Administrativo y Técnico-, sino que mejoró su ubicación



Corte Suprema de Justicia de la Nación

escalafonaria al asignarla en el Grupo 23, función 4, como Asesora Principal de 3ra de la Clase Administrativo y Técnico.

3°) Que el recurso extraordinario es admisible por cuanto en el caso se han cuestionado disposiciones emanadas de autoridad nacional, como son las disposiciones SGRH 171/207 y AFIP 554/08, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez (Fallos: 331:735; 339:846; entre muchos otros).

Asimismo, corresponde atender los agravios con la amplitud que exige la garantía de la defensa en juicio, por cuanto la referida cuestión federal y las causales de arbitrariedad planteadas por la recurrente se encuentran inescindiblemente ligadas entre sí (Fallos: 314:529; 315:411; 333:2141 y otros).

4°) Que, en primer lugar, es menester recordar que este Tribunal tiene dicho que es de 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; 339:846).

En esa misma línea, se 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 las medidas adoptadas no impliquen respecto de los agentes una descalificación o una medida disciplinaria encubierta (Fallos: 295:806; 321:703 y sus citas).

5°) Que según surge de las constancias de autos, por disposición 171/07 la AFIP dio por finalizadas las funciones que la actora ejercía como Jefa de Sección Cobranza Judicial de la Agencia Sede Paraná -Grupo 22, función 9- y le asignó nuevas tareas como Asesora Principal de 3ra de la Clase Administrativo y Técnico -Grupo 23, función 4-. Esta disposición fue motivada en la nota reservada 17/2007 en la que el Director Regional manifestó que había perdido la confianza en Alaguibe para cumplir la función de jefatura que tenía asignada, por lo que se requería su desafectación y remplazo. Explicó que dicha pérdida de confianza era consecuencia de la sanción confirmada por el Ministerio de Economía (resolución 18/2007) por no haber cumplido su labor con la debida diligencia, al haberse allanado en juicio a un pedido de caducidad sin contar con autorización expresa para ello, dado información errónea a una autoridad superior y no haber promovido las acciones correspondientes por la irregularidad cometida por personal a su cargo.

De ello no se desprende que la disposición cuestionada revista naturaleza disciplinaria ni que se trate de una segunda sanción encubierta. En efecto, a la luz de la jurisprudencia reseñada en el considerando anterior y conforme al alcance del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

control judicial de los actos discrecionales que esta Corte ha reconocido, surge que no se ha demostrado en autos que la disposición de la AFIP impugnada presente algún vicio en sus elementos reglados -competencia, forma, causa, finalidad y motivación- o que resulte irrazonable (conf. doctrina de Fallos: [315:1361](#), entre otros).

Asimismo, tampoco se verifica en el accionar de la demandada un ejercicio abusivo del *ius variandi*, por cuanto la normativa convencional, cuya constitucionalidad no fue objetada en autos, prevé la posibilidad de relevar del cargo a los agentes que revistieren como Jefes de Unidades de Estructura y reubicarlos dentro de la misma categoría de revista en la función de Asesor (artículo 34, punto 3.2, del Convenio Colectivo Laudo 15/91).

6°) Que, en concreto, en el marco de dicho régimen específico, al fundar la pérdida de confianza en la actora para continuar prestando funciones de jefatura, la AFIP valoró un factor objetivo vinculado a la idoneidad del personal, como lo es la constancia de sanciones en su legajo. En esta inteligencia, no resulta lógico sostener que el hecho de que un desempeño disvalioso por parte de un agente que tiene a su cargo funciones de jefatura haya sido verificado mediante la oportuna imposición de una sanción genere un impedimento para que la AFIP, en uso de sus facultades discrecionales en materia de organización interna y conforme a la normativa convencional pertinente, disponga, con el propósito de lograr una mejor

prestación del servicio, su reubicación y reemplazo, con mantenimiento de su categoría escalafonaria. De lo contrario, la circunstancia de haber sido sancionado conferiría al trabajador una estabilidad que excedería el alcance de la prevista para los agentes de la AFIP de planta permanente en el artículo 14 del convenio colectivo respectivo (Laudo 15/91), la cual comprende el derecho a conservar el empleo y el nivel alcanzado en el escalafón, pero no incluye la función a desempeñar dentro de ese nivel o categoría.

Por lo demás, la desafectación y reubicación no está prevista como una sanción en el Régimen Disciplinario Unificado para el Personal de la AFIP y resulta difícil imaginar la posibilidad de que un cambio de funciones con asignación en un grupo o categoría superior del escalafón, como aconteció en autos, pueda contemplarse como una medida disciplinaria.

7°) Que con base en lo expuesto cabe concluir que en el *sub lite* no se ha demostrado que la demandada haya ejercido de manera irregular sus potestades de organización, supervisión y asignación de funciones del personal a su cargo, en aras de garantizar eficazmente el cumplimiento de los fines de interés público que le son inherentes.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte



Corte Suprema de Justicia de la Nación

un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese y remítase.

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 extraordinario interpuesto por la **Administración Federal de Ingresos Públicos, parte demandada**, representada por la **Dra. Miriam Daniela Clariá**, con el patrocinio letrado del **Dr. Sebastián Mundani**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Paraná**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 2 de Paraná**.