



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

6309/2024

Incidente Nº 1 - ACTOR: ZANATTA, ROSA MAURICIA DEMANDADO:  
SECRETARIA NACIONAL DE LA NIÑEZ , ADOLESCENCIA Y FAMILIA Y OTRO  
s/INC DE MEDIDA CAUTELAR

RESISTENCIA, 14 de mayo de 2025. -LR

**VISTOS:**

Estos autos caratulados: "**Incidente Nº 1 - ACTOR: ZANATTA, ROSA MAURICIA DEMANDADO: SECRETARIA NACIONAL DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA Y OTRO s/INC DE MEDIDA CAUTELAR**", Expte. Nº FRE 6309/2024/1/CA1, provenientes del Juzgado Federal de Presidencia Roque Roque Sáenz Peña y;

**CONSIDERANDO:**

**1.** Que la actora solicitó se decrete medida cautelar contra el Estado Nacional (Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia y/o Subsecretaría de Políticas Familiares dependiente del Ministerio de Capital Humano -antes, Desarrollo Social de la Nación-) con el objeto de mantener su puesto de trabajo en el cargo en que se encontraba al momento de la ruptura del vínculo laboral, haciendo cesar las condiciones de incertidumbre que comprometen sus derechos fundamentales.

**2.** La Sra. Jueza de primera instancia dictó resolución en fecha 07/03/2025 rechazando la medida cautelar solicitada por la Sra. Rosa Mauricio Zanatta.

Para así decidir, inicialmente señaló que, para viabilidad de la medida cautelar, debe verificarse si se encuentran reunidos los requisitos previstos para su procedencia, estos son: verosimilitud del derecho y peligro en la demora.

Consideró que el reclamo efectuado por la actora necesita su profundización mediante un proceso idóneo al efecto, requiriendo de un mayor debate y prueba.

Afirmó que el tratamiento de la cautelar redundaría en un prejuzgamiento.

Entendió que el peligro en la demora no se encuentra configurado toda vez que la accionante tenía conocimiento de la situación hace casi 3 meses, ya que desde la notificación y la interposición de la presente transcurrió ese plazo.

Por tales fundamentos, denegó la medida cautelar.



**3.** Disconforme con tal decisión, la actora interpuso recurso de apelación en fecha 11/03/2025, expresando agravios el 12/03/2025.

El recurso fue concedido en relación y con efecto suspensivo. Corrido el pertinente traslado, fue contestado por la parte demandada.

Los agravios de la actora pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Denuncia que la juzgadora realizó una ligera interpretación de sus postulados, dictando una resolución carente de fundamentos.

Asevera que su parte acreditó sobradamente su vinculación con el Estado y las actividades que realizaba, ya que los elementos acercados a la magistrada reúnen la fuerza convictiva suficiente para admitir este tipo de medida excepcional.

Alega que la justicia, en casos similares a la presente, se expidió afirmando que, mientras se tenga por acreditada la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora a los efectos de la medida cautelar, ello no importa decidir sobre el fondo de la cuestión, sino que implica tan solo apreciar provisoriamente el mérito de la pretensión final.

En relación a lo resuelto por la magistrada sobre que el peligro en la demora no se configura porque transcurrieron 3 meses desde la notificación de la situación hasta la interposición de la medida, se agravia afirmando que no es fácil, para el que busca justicia, el acceso a ella, sobre todo en estos casos donde se pierde la fuente principal de sustento, además de la gran connotación y desequilibrio psicológico, mental, emocional y social que sufre la persona, agregándose otros factores tales como: los plazos legales del proceso administrativo, cuestiones económicas, distancias, la búsqueda de profesionales de confianza, la búsqueda desesperada de otra fuente laboral para subsistir, etc.

Afirma que la fundamentación dada por la jueza resulta incoherente, abstracta y carente de sentido, sin asidero legal.

Resalta que su parte, contrariamente a lo resuelto, nunca dejó de instar su reincorporación. Sintetiza los hechos que sustentan tal afirmación.

Reitera que constantemente instó su reincorporación, primero en la instancia administrativa y luego, al no tener respuesta, en la judicial, por lo que no puede la jueza -dice- descartar la urgencia y el peligro en la demora.

Destaca el derecho alimentario en juego, toda vez que trabajó 18 años en el Ministerio de Desarrollo Social, teniendo su familia a cargo con un hijo de 2 años.





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Manifiesta que la juzgadora dictó una resolución carente de fundamentos, utilizando conceptos generales e imprecisos con el fin de sumar palabras al discurso resolutivo. Cita el art. 3º del CCCN.

Dice que el fallo no solo agravia su interés individual, sino también intereses colectivos, toda vez que nos encontramos ante una comunidad desprotegida.

Concluye en que la resolución debe revocarse porque carece de fundamentos y motivación, siendo arbitraria y contraria a principios generales del derecho.

Finaliza con petitorio de estilo.

Radicada la causa ante esta Alzada, se llamó Autos para Resolver el 01/04/2025.

**4.** Expuestos los agravios que anteceden, y a los fines de expedirnos por la procedencia -o no- del recurso planteado por la actora, señalaremos las circunstancias relevantes de la petición cautelar a la luz de las constancias obrantes en la causa:

De la documental acompañada surge que la Sra. Rosa Mauricio Zanatta inició su vínculo laboral con el Ministerio de Desarrollo Social en fecha 01/06/2006, en virtud de contratos de locación de servicios celebrados entre ambas partes (ver fs. 55/112).

En tales contratos se estableció: *"El presente contrato de locación de servicios, su significado e interpretación, y la relación que crea entre las partes, se regirán por el Contrato de Préstamo N° 1669/OC-AR celebrado entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo y el Código Civil Argentino"*.

También celebraron contratos de prestación de servicios (ver fs. 113/168) por tiempo determinado y en carácter transitorio en el marco de lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley N° 25.164.

Los contratos mencionados se fueron renovando constantemente desde el ingreso de la actora en el organismo, esto es, desde el 01/06/2006, hasta el 31/12/2024.

Sin perjuicio de ello, el 26/09/2024 la Sra. Zanatta recibió un mail mediante el que se le comunicó que su contrato no sería renovado a partir del 01/10/2024. Asimismo, se le hizo saber que quedaba eximida de prestar servicios a partir del día viernes 27/09/2024.

Consecuentemente, en octubre/2024, la accionante remitió Telegrama Ley N° 23.789 a la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia y a la Subsecretaría de Políticas Familiares – Ministerio de Capital Humano rechazando el despido comunicado por correo electrónico e intimando a que en plazo perentorio e improrrogable de 48 hs. se la reincorpore en su puesto de trabajo, "bajo apercibimiento de iniciar las acciones legales correspondientes".



Por su parte, al producir el Informe del art. 4° de la Ley N° 26.854, la demandada alegó que el Estado Nacional actuó legítimamente en el marco de sus competencias y atribuciones, señalando que en el art. 3° del Decreto N° 84/2023 se previó que "...las contrataciones efectuadas en el marco del artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164 y del Decreto N° 1109 del 28 de diciembre de 2017, cuya fecha de ingreso a la administración sea previa al 1° de enero de 2023, no podrán ser renovadas por un periodo mayor de NOVENTA (90) días corridos.". Tal decreto -dice- refleja la potestad que le asiste a su parte de no renovar los contratos.

Al contestar el traslado de los agravios, la demandada destacó que la actora se encontraba vinculada con el Estado Nacional por un contrato a término, el cual no fue renovado, siendo ésta una facultad que la propia modalidad contractual prevé.

**5.** Sintetizados los antecedentes de la causa, y previo a introducimos al análisis de los agravios vertidos por la actora en el recurso incoado, debemos señalar que el dictado de una medida cautelar no importa el anticipo de una eventual sentencia favorable, la verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa, resultando, por lo demás, improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya naturaleza y extensión han de ser dilucidadas con posterioridad (CNCont. Adm. Fed., Sala V, in re "Correo Argentino S.A. c/ Estado Nacional PEN s/ Medida Cautelar autónoma", del 16/03/01; con cita del precedente CN Civ Com Fed, Sala I, in re "Turisur S.A. c/ Estado Nacional –Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable – Administración de Parques Nacionales s/ Nulidad de acto administrativo", del 24/02/2000).

Las medidas precautorias como la aquí pretendida "se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva" (Fallos: 320:1633) y su procedencia se halla condicionada a que se acredite la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien las solicita y el peligro en la demora, los que deben evidenciar, *prima facie*, que la tutela jurídica que la parte actora aguarda de la sentencia definitiva, pueda llegar a resultar inútil por el transcurso del tiempo, configurándose un daño irreparable.

Esta Cámara ha juzgado en repetidas oportunidades que el criterio para examinar la procedencia de una medida precautoria -aun cuando ella sea innovativa- debe ser menos riguroso cuando el eventual perjuicio que podría generar para una de las partes la admisión de la medida, es mucho menos trascendente que el que implicaría la denegatoria





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

para su contraria. Allí radica el peligro que, junto a una indispensable y aun mínima apariencia de buen derecho, justifican la anticipación material de tutela judicial que implican los pronunciamientos cautelares.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que, como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia, se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (conf. Fallos: 315:2956; 316:2855 y 2860; 317:243 y 581; 318:30, 532; 323:1877 y 324:2042, entre otros).

Ahora bien, teniendo en cuenta lo señalado por el Estado Nacional al producir el Informe del art. 4º de la Ley N° 26.854 respecto de que la concesión de la medida requerida “implica adentrarse en facultades propias de la Administración”, debemos destacar que si bien es cierto que todo acto administrativo goza de presunción de legitimidad y que por ello las cautelares que paralizan sus efectos deben decretarse con criterio estricto (art. 12 Ley N° 19.549), ello no impide que se las disponga si, en un primer análisis, se advierte su oposición con una norma de rango superior conforme al orden de prelación establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional (esta Cámara, Fallos t. XXIII Fº10.890; t.LI Fº 23670, íd. 23.675 , íd. 23.725), o cuando resultare que el perjuicio derivado de la ejecución de dicho acto causaría un agravio irreparable o de muy difícil reparación, tornándose compleja o imposible la ejecución de una eventual sentencia favorable a la actora.

Es decir, la pretensión cautelar no se encuentra dirigida a privar al acto administrativo de la presunción de legitimidad que posee, porque esta privación constituye un resorte propio de la decisión de fondo, sólo se trata de suspender su ejecutoriedad para evitar perjuicios graves y/o para igualar a las partes en el proceso. (Cfr. Pedro Aberastury. *Medidas Cautelares contra el Estado – Ley 26.854 comentada y anotada*. Ed. Rubinza – Culzoni, 2020, pág. 224)

Si bien las medidas cautelares no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702 y 314:695), lo que -adelantamos- resulta aplicable en autos.

De allí que, la resolución que se limite a despachar una medida -con el grado de provisoriedad que ello implica-, a la luz de las constancias incorporadas a la causa, no violenta dichas prerrogativas de la Administración y -cabe resaltar- por tratarse de una medida provisional, el análisis se efectuará dentro del limitado marco cognoscitivo que implica el



despacho de medidas como la solicitada y siempre condicionado a lo que en definitiva se resuelva en la acción de fondo.

**6.** Esclarecido lo anterior respecto de la naturaleza del instituto cautelar y sus alcances, debemos introducirnos en los agravios vertidos por la actora a los fines de decidir por la suerte de su recurso, adelantando -desde ya- que disentimos con el análisis de las circunstancias fácticas y legales que efectuó la magistrada en su decisión.

Llegamos a tal conclusión porque -recordemos- toda sentencia o resolución debe ser suficientemente fundada, conforme lo establece el art. 3 del CCyCN y 161 del CPCCN y los principios del debido proceso (arts. 18 y 75 inc. 22 de la CN).

Como bien señala la recurrente, de la resolución en crisis no surgen fundamentos claros ni suficientes de por qué no se encuentran reunidos -a su criterio- los requisitos de procedencia de la medida cautelar, toda vez que la misma se limitó a enunciar conceptos generales sobre los mismos, sin realizar una adecuada subsunción de los hechos del caso concreto en los parámetros normativos aplicables.

En este sentido, reiteramos que sólo se observa una aplicación genérica de principios, sin un análisis pormenorizado de las circunstancias fácticas, ni de los elementos de convicción obrantes en autos, lo que impide o dificulta conocer las razones específicas del rechazo de la medida.

En la resolución, al afirmar que la cuestión requiere de un “mayor debate y prueba”, cuando el estándar cautelar no exige certeza absoluta, sino probabilidad razonable (“*fumus bonis iuris*”), no se ajusta al carácter propio de estas medidas, ya que las mismas no implican prejuzgar el fondo del asunto para conceder una protección cautelar provisoria.

**7.** En virtud de ello, y considerando que en la sentencia de grado se entendió ausente el presupuesto de verosimilitud del derecho, debemos valorar especialmente los hechos expuestos por la Sra. Zanatta en su escrito inicial y la documentación obrante en autos, mediante la cual se acredita una relación laboral continua e ininterrumpida entre las partes de, por al menos, 18 años.

Esa extensión en el vínculo laboral entre las partes permite considerar -al menos en este estadio procesal- que existiría una situación fáctica que justifica la procedencia de la medida, circunstancia que no fue debidamente ponderada por la jueza *a quo*, toda vez que la misma debía evaluar la verosimilitud del derecho como una exigencia de probabilidad razonable, y no de certeza definitiva.

De tal manera, consideramos que el requisito de verosimilitud del derecho se halla plenamente satisfecho a través del marco fáctico de autos por cuanto, en principio y con el carácter provisorio de lo





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

que aquí se decide, la legalidad y razonabilidad de las respectivas resoluciones y decretos (v.gr. el N° 84/2023) de rescisión contractual, se encuentran seriamente cuestionadas, al menos en este estadio procesal, por las consecuencias que ello acarrea en los derechos laborales invocados por la accionante que tienen raigambre constitucional.

Al respecto, consideramos relevante destacar que la decisión de no renovar el contrato de la actora fue adoptada invocando el Decreto N° 84/2023 y que dicha norma contiene una excepción expresa en su art. 2° para el personal que se encuentre prestando servicios con anterioridad al 1° de enero de 2023 -lo que da un límite o parámetro temporal de la importancia de contrataciones con mayor antigüedad-, como es el caso de la Sra. Zanatta, cuya antigüedad supera ampliamente esa fecha. En consecuencia, la decisión de no renovar debió estar precedida por un análisis individualizado que fundara la no continuidad en razones objetivas, las que no constan en autos, por lo que tal omisión -en principio- compromete la validez de la decisión cuestionada y refuerza la necesidad de adoptar una medida de resguardo de la actora, mientras se resuelve el fondo del litigio.

Entendemos que las circunstancias expuestas, en particular la referida a la sistemática renovación de los contratos que unían a las partes durante un prolongado espacio temporal, fueron aptas para generar en la trabajadora una legítima expectativa de permanencia laboral, garantizada por el art. 14 *bis* de nuestra Constitución Nacional, que trata la estabilidad del empleo público y la prohibición del despido arbitrario, y si bien la actora fue contratada bajo el régimen transitorio del art. 9 de la Ley N° 25.164, la naturaleza de sus funciones, la antigüedad acreditada y la continuidad en sus tareas, sugieren que éstas eran propias de un empleo público permanente.

La jurisprudencia ha reconocido que la estabilidad laboral no solo depende de la formalidad contractual, sino también de las condiciones fácticas de la relación laboral (CSJN, "Madorran, Marta c/ Estado Nacional", Fallos: 330:1989). En este caso, la evidencia presentada acredita, *prima facie*, que sus tareas eran esenciales y permanentes dentro de la estructura estatal, por lo que -del cuadro de situación descripto- es dable concluir en que estaría liminalmente acreditada la verosimilitud del derecho que asistía a la agente a interponer la presente medida a fin de lograr su reincorporación.

**8.** En punto al peligro en la demora, entendemos que la urgencia invocada y los graves perjuicios que la falta de dictado de la cautelar podría irrogar se verifican en el *sub lite*, toda vez que la cuestión reviste indudable carácter alimentario, en tanto la Sra. Zanatta perdió su salario, obra social y -según manifiesta- su fuente principal de sustento



individual y familiar, con un hijo de 2 años a cargo, por lo que debe primar la protección de derechos alimentarios y el Interés Superior del Niño que podrían verse afectados en caso de no otorgar la medida cautelar.

Además de ello, el argumento dado por la juzgadora en cuanto consideró que no había peligro en la demora porque pasaron 3 meses entre la notificación de la no renovación y la interposición de la acción, evidencia que la misma ignoró lo acreditado en autos respecto de que la actora remitió telegramas laborales y gestionó certificaciones y, ante la falta de respuesta satisfactoria por parte de la demandada, promovió la presente acción judicial en un plazo razonable, en busca de obtener la satisfacción de su pretensión.

En definitiva, el tiempo transcurrido desde la notificación de la no renovación hasta la promoción de la medida, no puede interpretarse como una desatención ni como un obstáculo para su procedencia.

**9.** Por último, y considerando lo dicho por la demandada en el escrito de contestación respecto de la afectación al interés público, cabe puntualizar que la función que desempeñaba la actora en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia se inserta en el marco de cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado Argentino -lo que se advierte en los contratos obrantes a fs. 55/112 celebrados en el marco de un préstamo otorgado por el BID a la República Argentina-, por lo que puede considerarse que la ausencia de prestación de esos servicios esenciales en territorios vulnerables, lejos de resguardar el interés público, lo compromete gravemente.

Así, el razonamiento vertido en la sentencia apelada, que antepone la potestad organizativa de la Administración a la garantía efectiva de estos derechos, resulta incompatible con el principio de supremacía constitucional y convencional vigente en nuestro ordenamiento (arts. 31 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional), por lo que en el presente caso no se verifica una afectación negativa a dicho interés por el dictado de la medida solicitada. En este sentido -concluimos-, la Sra. Jueza priorizó un concepto erróneo de "interés público", entendido como mera facultad organizativa del Estado, y no como garantía efectiva de derechos humanos.

Esto se impone, dado que, tratándose de medidas interpuestas contra actos emanados del Estado, el concepto de interés público sólo dejaría fuera de sus límites a los litigios entre particulares (en los que únicamente está involucrado el interés privado), vedando de tal manera -prácticamente- cualquier medida que se intente contra el Estado, atento la imprecisión y amplitud que conlleva el término "interés público" (Cfr. Basterra, Marcela, EL nuevo régimen de medidas cautelares contra el







## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Estado. A propósito de la Ley 26.854 en Estudios de Derecho Público, AAVV. Director: Enrique M. Alonso Regueira. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, 2013).

De allí que la afectación al interés público alegado -si lo hubiera- es limitado y proporcional frente a la necesidad de resguardar derechos laborales constitucionales, por lo que la reincorporación de la actora no implica una alteración sustancial en la organización estatal, especialmente considerando que sus tareas eran habituales y necesarias para el cumplimiento de políticas públicas.

**10.** En virtud de los fundamentos expuestos, entendemos que debe otorgarse la medida cautelar solicitada, toda vez que se verifican *prima facie* los recaudos exigidos para su procedencia y el carácter alimentario que posee su pretensión, circunstancias que atenúan la presunción de legitimidad del acto administrativo frente a la fuerte posibilidad que se afecten los derechos de raigambre constitucional involucrados en el *sub lite*.

Ello sin perjuicio del examen y estudio de las circunstancias invocadas en el marco de la acción principal cuyo resultado, eventualmente, podría mudar el razonamiento aquí expuesto.

Este criterio es coincidente con la doctrina de la Corte Suprema que ha sostenido que las medidas cautelares pueden modificar temporariamente el estado de cosas para evitar perjuicios irreparables mientras se sustancia el litigio: no se puede descartar la aplicación de una medida cautelar por temor a incurrir en prejuzgamiento cuando existen fundamentos que imponen expedirse provisionalmente sobre la índole de la petición formulada, añadiendo que estos institutos procesales enfocan sus proyecciones sobre el fondo del litigio, ya que su objetivo es evitar los daños que podrían producirse en caso de inactividad del órgano jurisdiccional y tornarse de muy dificultosa o imposible reparación al tiempo de dictarse la sentencia definitiva (CSJN, "Camacho Acosta", Fallos: 320:1633).

**11.** Por todo lo expuesto, y verificándose en autos los presupuestos exigidos por el art. 230 del CPCCN, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora, revocar la resolución de primera instancia y acoger la medida cautelar peticionada, ordenando la reincorporación de la Sra. Rosa Mauricio Zanatta a su puesto de trabajo, en las condiciones vigentes al momento de la ruptura contractual y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el proceso principal, todo ello, previa caución juratoria que deberá prestar la beneficiaria de la presente cautelar en la instancia de origen, por los eventuales daños que pudiera ocasionar en caso de haber sido peticionada sin derecho.



**12.** La suerte de esta cuestión cautelar se encuentra íntimamente ligada a la acción de fondo, por lo que al resolverse la misma se sabrá con certeza si la cautelar fue solicitada -o no- con derecho. Por ello, se difiere la imposición de costas y regulación de honorarios para cuando concluya el proceso principal (esta Cámara Fallos T XXVI Fº 11.903; T. XXVIII Fº 13.513, T. XLVIII Fº 22.654, entre otros).

Por los fundamentos expuestos, por mayoría, SE RESUELVE:

**1.** HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la actora en fecha 11/03/2025 y, en consecuencia, REVOCAR la Resolución del 07/03/2025.

**2.** DECRETAR LA MEDIDA CAUTELAR solicitada por la Sra. Rosa Mauricio Zanatta, ordenando al Estado Nacional - Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano, que proceda a reincorporar a la misma en su puesto de trabajo, en iguales condiciones a las que se encontraba al momento de la no renovación contractual y hasta el dictado de la sentencia definitiva, previa caución juratoria que deberá prestar en la instancia de origen.

**3.** DIFERIR la imposición de costas y la regulación de honorarios para cuando concluya el proceso principal.

**4.** COMUNÍQUESE al Centro de Información Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 5/2019 de ese Tribunal).

**5.** REGÍSTRESE, notifíquese y devuélvase.

NOTA: La Resolución precedente fue dictada por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Just. Nac.).

SECRETARIA CIVIL N° 2, 14 de mayo de 2025.

