

## Acto Administrativo Control Judicial Limites Empleo Publico Derecho A La Estabilidad Caracteristicas

### JURISPRUDENCIA

Acto administrativo. Control judicial. Límites. Empleo público.

Derecho a la estabilidad. Características Se resuelve declarar improcedente el recurso contencioso administrativo contra un decreto de la Municipalidad demandada que modificó la estructura administrativa. En la ciudad de Santa Fe, a los 15 días del mes de junio de dos mil dieciséis, se reunieron en acuerdo los señores Jueces de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1, doctores Alfredo Gabriel Palacios y Abraham Luis Vargas, con la presidencia del titular doctor Federico José Lisa, a fin de dictar sentencia en los autos caratulados ?ROCCHIA, Miguel Ángel contra MUNICIPALIDAD DE RAFAELA sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO? (Expte. C.C.A. 1 n° 134, año 2001). Se resolvió someter a decisión las siguientes cuestiones: PRIMERA: ¿es admisible el recurso interpuesto?; SEGUNDA: en su caso, ¿es procedente?; TERCERA: en consecuencia, ¿qué resolución corresponde dictar?. Asimismo se emitieron los votos en el orden que realizaron el estudio de la causa, o sea doctores Palacios, Lisa y Vargas. A la primera cuestión el señor Juez de Cámara doctor Palacios dijo: I.1. El señor Miguel Ángel Rocchia promueve recurso contencioso administrativo contra la Municipalidad de Rafaela, tendente a obtener se ?derogue? el decreto 18.491, de fecha 20.10.2000, por ?su notoria improcedencia por infundado, irrazonable, arbitrario e ilegítimo...? (fojas 19/20). Dice que viene desempeñándose, y lo hace a la fecha, como Director de Espacios Verdes desde abril de 1992 según resolución de la Secretaría de Servicios Públicos 43; que así se reconoce mediante dictamen de Fiscalía Municipal 6033, hecho suyo por la Junta de Reclamos según Acta n° 48 del 28.10.1998; que a ello se suma -señala- su formación de Ingeniero Agrónomo y su especialización y capacitación en funciones de proyectar, planificar, coordinar, supervisar y controlar un equipo de trabajo compuestos por agentes, ?amén de incrementarse [...] en el período de poda y reforestación?. Que mediante el decreto impugnado, so pretexto de optimizar la estructura orgánica administrativa esa Secretaría innova en detrimento del decreto 10.554 y sus modificaciones e incurre en una desjerarquización prohibida en el ?anexo II? de la ley 9286; que dicha norma establece el respeto irrestricto del derecho al ?progreso en la carrera administrativa?, y se violenta la estabilidad del empleado público; que las funciones encasilladas por aquel decreto como ?Departamento?, lo eran, y de manera coincidente, por el decreto precedente en el ?rango de Dirección?; que ?si bien el D.E.[M.] tiene facultades para alterar la estructura, no puede modificar las tareas descriptas por la normativa vigente que hace a cada función, razón por la cual no puede asignar las tareas de Dirección a una Jefatura de Departamento?. Indica que el decreto 18.491 afecta sus derechos y posibilidad de progresar en la carrera administrativa por importar ?un descenso del nivel escalafonario -de Dirección a Departamento- [al producir] un cercenamiento al legítimo derecho de ascenso en su carrera escalafonaria, y que prevé el Escalafón vigente: Concurrir el cargo de Director?; que debe existir como ?algo implícito? el derecho a la carrera en todo ordenamiento administrativo, una ubicación de las funciones asignadas a la respectiva ubicación escalafonaria alcanzada como es su caso ?[...] inherentes al cargo de Director de Espacios Verdes...?; que lo contrario conduce a una flagrante violación de derechos de rango constitucional. Adjunta en copias prueba documental; invoca las normas en las cuales sustenta su petición; manifiesta que se encuentra agotada la vía administrativa previa por denegación presunta; y solicita, en síntesis, se revoque el decreto impugnado, se mantenga la anterior estructura funcional y aquella Dirección, y reserva el ?Caso Federal?. 2. Declarada la admisibilidad del recurso interpuesto (f. 30), comparece la Municipalidad (f. 45) y contesta la demanda (fs. 55/56). Niega en general los hechos y el derecho esgrimido por el actor, y que el decreto 18.941/2000 resulte irrazonable, arbitrario o ilegítimo. Asimismo, niega que Rocchia haya desempeñado el cargo Director de Espacios Verdes al cual -afirma- nunca accedió ni por concurso ni subrogancia; que esas funciones cumplidas por Alberto Portello, luego del traslado de éste no fueron otorgadas a ningún otro agente. Afirma que ?no es verdad que el accionante tenga una larga trayectoria?; que independientemente de su formación profesional ?nunca le fue otorgada [...] la función de Dirección que cita?. Es verdad, dice, el decreto 18.491 no puede ser cuestionado por cuanto ?la modificación de la estructura orgánica que regula el escalafón de los agentes públicos municipales, resulta una potestad incuestionable del D.E.M., con el objeto de organizar en forma óptima el servicio prestado por la administración?; también, que si bien es verdad que la anterior Dirección contemplada en el decreto 10554 fue transformada por el decreto impugnado, esa modificación no acarrió ningún perjuicio a Rocchia, quien mantuvo su categoría de revista; que no es titular de derecho vinculado a la Dirección, careciendo de legitimación en este planteo judicial. Informa que su parte no incurrió en una desjerarquización prohibida por la ley 9286; que no violentó la carrera administrativa ni la conservación del empleo ni el nivel escalafonario alcanzado ni la estabilidad. Niega que las funciones del decreto 18.491 no puedan encasillarse en las de un Departamento, ni que sean objetables sus fundamentos al corresponder las tareas ?a la nueva estructura orgánica

modificada?. Insiste en que no se han afectado los derechos y posibilidades del actor ?ya que tampoco lo es que el mismo cumpla o haya cumplido funciones como director como dice en la demanda?. Entiende que no se ha producido un trastocamiento en la estructura municipal y las modificaciones resultan legítimas, regulares y conforme a la ley; que el cambio de estructura no puede considerarse ilegítimo, ni afectando funciones de Dirección no otorgadas a Rocchia; que, concluye, por ello no puede el actor pretender la modificación de la norma cuestionada. Reserva el caso federal, y solicita se rechace el recurso, con costas. 3. Abierta la causa a prueba (f. 59), y producida la que consta en el expediente, alegan sobre su mérito en forma respectiva el actor y la demandada (fs. 72/vto. y 73/75 vto). Dictada (f. 76) y consentida la providencia de autos, se encuentra la presente causa en estado de ser resuelta. 4. De conformidad al artículo 23, inc. a), de la ley 11.330 corresponde emitir pronunciamiento sobre la admisibilidad del recuso. Al respecto, no se han invocado, ni se advierten razones que justifiquen apartarse del auto obrante a foja 30 (A. T. 1, pág. 224). Así voto. A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Lisa coincidió con lo expresado por el señor Juez de Cámara doctor Palacios, y votó en igual sentido. A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Vargas dijo: Habiendo tomado conocimiento de los autos y existiendo votos totalmente concordantes de dos Jueces, de conformidad al artículo 26 de la ley 10.160 y a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, me abstengo de emitir opinión. A la segunda cuestión el señor Juez de Cámara doctor Palacios dijo: II.1. El actor, en síntesis, demanda sea derogado el decreto 18.491, de fecha 20.10.2000, con sustento en haber subrogado el cargo de Director de Espacios Verdes, lo cual vulnera su carrera administrativa y los derechos con respaldo constitucional -que invoca- vinculados a la relación de empleo público que mantiene con el municipio. La demandada, por su parte, opone que dicho decreto 18.491 no puede ser cuestionado siendo que la modificación de la estructura orgánica del personal municipal resulta una potestad incuestionable del D.E.M., con base legal y realizada con el objeto de organizar en forma óptima el servicio que presta. Asimismo, y en lo que además interesa, que el actor nunca fue designado en el cargo de Director, lo cual torna improcedente su pretensión. 2. Por el decreto n° 18.491, el Intendente municipal de la ciudad de Rafaela dispone la modificación de la estructura de la Secretaría de Servicios Públicos, aprobando la ?organización y funciones? que detalla en el anexo I, y derogando la ?estructura orgánica y funcional de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos? prevista en el Anexo I Decreto N° 10.554 (fs. 6/10 vto.). Así, se crea la ?Dirección General de Servicios Públicos? y bajo su dependencia, entre otros, al ?Departamento Espacios Verdes?, a los que se le asignan las categorías 22 y 21, respectivamente, del Agrupamiento Profesional. 3. Tal como este Tribunal lo ha señalado en números precedentes, la organización de la estructura administrativa es materia reservada al poder administrador, por ello, salvo una clara violación de ley, las posibilidades de control judicial quedan limitadas a la razonabilidad de las medidas adoptadas, y particularmente condicionadas a la demostración de la efectiva existencia de una causal de ilegitimidad que permita el adecuado control jurisdiccional (?Gluzman?, S. T. 1, pág. 76; entre otros). Preliminarmente, cabe observar, que el recurrente no ha puesto en cuestionamiento la facultad que legalmente tiene atribuida el Intendente municipal de dictar ?los reglamentos necesarios para el régimen de las oficinas? (artículo 41, inc. 2, ley 2756), como así tampoco la legalidad de la organización dada a la Secretaría de Servicios Públicos, limitando su pretensión -como se anticipara- a la afectación de su derecho a la carrera, en razón de la invocada desjerarquización de la ex Dirección de Espacios Verdes. En este sentido, más que la invocada ?irrazonabilidad? en orden a que las funciones de una ?Dirección? puedan ser asignadas a un ?Departamento?, el actor no ha traído a la causa otros argumentos ni elementos probatorios que así lo corroboren, no advirtiendo que la modificación aprobada comprende a toda un área de la Administración municipal, específicamente a la ?Secretaría de Servicios Públicos?. De las pruebas rendidas, especialmente las producidas en autos ?Rocchia? (Expte. C.C.A.1 n° 651, año 2001), quedó acreditado que el actor es titular de la categoría 21, habiendo subrogado la categoría 22 en funciones de Director de la ex Dirección de Espacios Verdes, tal como resultó reconocido en la sentencia recaída en dicha causa (A. y S. T. 9, pág. 229). En tales condiciones, la modificación concretada no afecta la situación estatutaria del recurrente, quien no ve perturbada su titularidad en la nueva estructura funcional, ni el derecho al ascenso por concurso en los términos de la ley 9286, por lo menos, no ha sido demostrado que haya sufrido perjuicio alguno en tal sentido. Igualmente, la invocada condición de subrogante tampoco le acuerda mejores derechos. En efecto, no puede obviarse la provisionalidad de la situación de revista del actor, el que, de acuerdo a las circunstancias del caso y al derecho aplicable, no ostenta derechos estatutarios a la estabilidad. El mero transcurso del tiempo y la invocada continuidad en la prestación de los servicios no convierte en permanente una relación funcional ejecutada bajo la condición de la transitoriedad. La permanencia y la consiguiente estabilidad en el cargo, sólo se adquiere luego de satisfechos los recaudos formales exigidos por la reglamentación aplicable, en el caso, a través del pertinente concurso de ascenso. De todo ello se sigue la imposibilidad de sostener la existencia de un ?derecho adquirido? al mantenimiento del ?cargo? que transitoriamente ocupaba en la anterior estructura, ni que la denominación que en la estructura anterior tenía el cargo constituya un "atributo inherente" al empleo, menos aún que con ello se haya producido una sustancial modificación del contenido de la relación de empleo o una desjerarquización de las funciones del recurrente. Al respecto, no pueden olvidarse los consolidados

critérios jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia provincial, en cuanto a que '?...el derecho a la estabilidad, que se proyecta sobre diversos aspectos de la relación de empleo público, no se hace -sin ningún límite- extensivo a la función que desempeña el agente...' (A. y S. T. 119, págs. 160/170); y a que, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 'la estabilidad del empleado público no importa un derecho absoluto a permanecer en la función, sino un derecho al cargo presupuestario, y que la garantía constitucional de la estabilidad en el empleo queda debidamente considerada si se modifica la función del empleado, pero se respeta su retribución presupuestaria, con excepción del supuesto extremo que tal modificación resulte groseramente vejatoria o merezca el calificativo de cesantía encubierta, lo cual debe ser invocado y probado en cada caso...' (Fallos 295:79 y 80; y A. y S. T. 111, págs. 235/240) (?Paterno?, citado; ?Martinelli?, citado)? (?Gluzman?, citado). En definitiva, no se advierte del acto administrativo impugnado y de las constancias de la causa, la irrazonabilidad de los motivos invocados, su desapego con el orden jurídico ni que estén viciados de arbitrariedad o desviación de poder. En este último aspecto, tampoco surge -ni se ha demostrado- que la emisión del acto cuestionado haya comportado el ejercicio de una competencia para satisfacer una finalidad extraña al ordenamiento, ni existen en autos elementos que permitan inferir que la Administración haya utilizado el poder que normativamente le ha sido conferido, para la concreción de un fin distinto al bien del servicio (C.S.J.P.: ?Restanio?, A. y S. T. 113, pág. 370; ?Salami?, A. y S. T. 119, págs. 267; ?Maina?, A. y S. T. 180, págs. 317/323; por esta Cámara en ?Cabral?, S. T.1, pág. 191; ?Starchevich?, A. y S. T. 2, pág. 87; entre otros). En consecuencia, corresponde rechazar la demanda por improcedente. En cuanto a las costas, se impondrán por el orden causado en razón de que el desempeño funcional del actor, pudo llevarlo a considerarse con interés bastante para litigar (art. 24, primer párrafo in fine, ley 11330); y diferir la regulación de honorarios hasta que sean formuladas las estimaciones correspondientes. ASÍ VOTO. A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Lisa expresó similares fundamentos a los vertidos por el señor Juez de Cámara doctor Palacios, y votó en igual sentido. A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Vargas dijo: Conforme el criterio sustentado al tratar la cuestión anterior, me abstengo de emitir opinión. A la tercera cuestión el señor Juez de Cámara doctor Palacios dijo: Atento el resultado obtenido al tratar las cuestiones anteriores corresponde declarar improcedente el presente recurso contencioso administrativo, e imponer las costas en el orden causado. Asimismo, diferir hasta que se formulen las estimaciones correspondientes la regulación de honorarios. ASÍ VOTO. A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Lisa dijo que la resolución que correspondía adoptar era la propuesta por el señor Juez de Cámara doctor Palacios, y así votó. A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Vargas dijo: Conforme el criterio sustentado al tratar las cuestiones anteriores, me abstengo de emitir opinión. En mérito a los fundamentos del acuerdo que antecede, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 RESOLVIÓ: Declarar improcedente el presente recurso contencioso administrativo, e imponer las costas en el orden causado. Diferir la regulación de honorarios hasta que sean formuladas las estimaciones correspondientes. Registrarlo y hacerlo saber. Con lo que concluyó el acto, firmando los señores Jueces de Cámara por ante mí, doy fe Fdo.: PALACIOS. LISA. VARGAS (art. 26, ley 10.160). DI MARI (Secretario) Nota: (\*) Sumarios elaborados por Juris online. 009774E