

Medida Cautelar Autonoma Procedencia Requisitos Acto Administrativo Efectos Suspension Plazo Razonable Potestades De Autoanulacion

JURISPRUDENCIA

Medida cautelar autónoma. Procedencia. Requisitos. Acto

administrativo. Efectos. Suspensión. Plazo razonable. Potestades de autoanulación

Se dispone que la demandada se pronuncie sobre la anulación o la ratificación de la designación sometida a revisión en el plazo de sesenta días -a contar desde la fecha de notificación del presente-, vencido el cual podrá considerarse el acto impugnado como derechamente anulatorio, por ende, equiparable a definitivo.

Santa Fe, 24 de mayo de 2016. VISTOS: Estos autos caratulados ?DURÁN, Sergio Daniel contra MUNICIPALIDAD DE SUNCHALES sobre MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA? (Expte. C.C.A.1 n° 1, año 2016), venidos para resolver; y, CONSIDERANDO: I.1. El señor Sergio Daniel Durán interpone medida cautelar autónoma contra la Municipalidad de Sunchales tendente a obtener que se deje sin efecto la medida por la cual se lo suspendió en sus funciones, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo; y que, en consecuencia, se lo reintegre a sus tareas y se reanude el pago de los salarios correspondientes. Expresa que está vinculado con la demandada por una relación de empleo público desde el 1.8.2015; que anteriormente prestó servicios como contratado en la Secretaría de Coordinación y Gobierno por un lapso superior a los tres años; que a través de la ordenanza 2514/15 se ordenó la revisión de los nombramientos de personal realizados durante el año 2015; que, en ese marco, por decreto 2411/15 ?se ratifica todas y cada una de las designaciones realizadas -cuarenta y cuatro (44) en total- en virtud de ajustarse a derecho [...]?; y que ello otorgó ?plena eficacia? al decreto 2405/15, a través del cual se había dispuesto su designación. Sostiene que los decretos referidos fueron dictados conforme las facultades conferidas al Intendente municipal por el artículo 41, inciso 8), de la ley 2756; que los actos de nombramiento se ejecutaron de acuerdo a las ordenanzas 2138/11, 2264/12 y 2463/14; y que, atento a la existencia de la previsión presupuestaria correspondiente, ?la efectivización del personal no suponía ninguna erogación extra para el Municipio toda vez que se trató del mismo personal existente y en actual desempeño, las que por otra parte demostraban idoneidad, eficacia y responsabilidad en las tareas desarrolladas?. Relata que el 14.12.2015 se lo notificó de la apertura de un procedimiento administrativo como consecuencia del dictado del decreto 2457/15, ?el cual ordena nuevamente la revisión de los decretos anteriormente señalados y por consiguiente las designaciones allí realizadas, suspendiendo las prestaciones laborales hasta que finalice el trámite administrativo abierto, no percibiendo remuneración alguna desde esa fecha?. Argumenta que ?habiendo transcurrido los tres meses de servicios desde el nombramiento o designación, se pone en alza el derecho de estabilidad como empleado público, en virtud de transformarse en definitivo el nombramiento toda vez que el cumplimiento del plazo citado se produjo el 1 de noviembre de 2015 (art. 12 ley 9286)?; que presentó su descargo en el procedimiento de revisión; que el actuar de la Administración Pública municipal ?configura un exceso de las facultades, generando una decisión arbitraria e ilegal?; y que se le causa un perjuicio ?como trabajador y en su dignidad humana?. Cita doctrina con relación al ?fundamento de la medida cautelar autónoma?; y dice que ?está asistido por el derecho a la estabilidad?; que no concurren en el caso ninguna de las causales previstas legalmente para la ruptura de la relación de empleo; y que la medida adoptada por la Municipalidad de Sunchales resulta manifiestamente ilegítima, arbitraria, discriminatoria y violatoria del principio de igualdad ante la ley, pues en casos análogos, mediante los decretos 2459/15, 2460/15 y 2461/15 la Administración ?ha determinado dejar sin efecto la suspensión ordenada, reincorporando a sus prestaciones laborales en distintos sectores o áreas del Municipio, a parte del personal designado conjuntamente [...], que reviste categorías 8, 15 y 16, sin suplir ningún procedimiento de selección o concurso supuestamente faltante, [excluyéndolo] aun estando en iguales condiciones, lo que directamente contraviene los motivos que fundaron las revisiones y/o sus respectivas suspensiones ocultando la real situación de ?persecución política??. Considera que el peligro en la demora surge evidente en el caso, en razón de que se le niega el pago de su remuneración, de carácter alimentario, desde el 14.12.2015, perjudicando consecuentemente también a su grupo familiar. Introduce la cuestión constitucional; y solicita -en suma- se haga lugar a la medida cautelar. 2. Corrida la vista pertinente, la Municipalidad de Sunchales la contesta a fojas 101/112 vto. Después de reseñar el pedido cautelar, expone que a través del decreto 2457/15 se dispuso revisar las designaciones de distintos agentes en la planta permanente, efectuadas por decreto 2405/15, y confirmadas por decreto 2411/15; y que se invocó como fundamento de la designación revisada el hecho de que dichos agentes ?vienen desempeñándose en distintas áreas del Municipio?. Describe lo actuado en sede administrativa en torno al procedimiento de revisión; y afirma que el inicio de ese procedimiento resultó legítimo y ajustado a derecho, al igual que la suspensión ordenada. Cita doctrina y jurisprudencia; y advierte que ?el procedimiento de revisión no implica anulación, sino la sola suspensión de sus efectos, mientras dure el procedimiento de revisión dispuesto, por lo que no resulta definitivo ni susceptible de ser encuadrado en el supuesto previsto en el art. 3 in fine, ley n°11.330,

esto es, aquellos de trámite que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, poniéndole término o impidiendo su continuación?. Indica que ?en el transcurso del procedimiento de revisión y como consecuencia de las suspensiones de las 44 personas que se habían nombrado en planta permanente, el Secretario General informa que al Intendente municipal, mediante nota fechada el 16/12/2015, que en el ámbito de su Secretaría se encontraba afectada la prestación de algunos de los servicios, como consecuencia de la insuficiencia de los recursos humanos disponibles?; que lo mismo expresaron Secretarios de otras áreas; que se requirió un dictamen jurídico al respecto -el cual transcribe parcialmente-; que, como consecuencia de lo allí aconsejado, se dejaron sin efecto algunas de las suspensiones; y que se hizo la salvedad de que ello no implicaba un pronunciamiento sobre la regularidad de las designaciones sujetas a revisión. Asegura que el presente pedido cautelar fue realizado ?sin que se hubieran cumplido los plazos perentorios para resolver la cautelar [requerida] en sede administrativa?; y que ?inmiscuir en la cuestión -que corresponde originariamente a competencia material del Ejecutivo- a un Poder distinto, elude el sistema institucional diseñado por la Constitución, más aún en el caso concreto donde no hay un perjuicio irreparable para el accionante y no se demuestra de manera fehaciente e indubitable la falta de idoneidad de las vías ordinarias (administrativas o judiciales) previstas para zanjar el conflicto sobre los derechos reconocidos constitucionalmente e involucrados en el caso bajo examen?; y que el procedimiento de revisión se encuentra en su etapa final. Previa formulación de consideraciones generales referidas a las medidas cautelares -con nueva cita de doctrina y jurisprudencia-, aduce que en el caso no nos encontramos frente a una ?ruptura de la relación de empleo?, sino ante la anulación de oficio de un acto de designación; que en el ejercicio de la potestad de autoanulación siguió los parámetros fijados por la Corte local en las causas ?González Palicio?, ?Municipalidad de Reconquista? y ?Peirano?; y que ?la decisión de iniciar un procedimiento previo que garantice adecuadamente el derecho de defensa de los actores, dándole la oportunidad de expresar sus razones para el mantenimiento del acto revisado, es absolutamente correcto y ajustado a derecho: se trata de la instrumentación del único mecanismo legítimo en la Provincia, destinado a garantizar el derecho de defensa de los actores?. Entiende que escapa al ámbito de conocimiento de la medida cautelar lo argumentado por el peticionario con respecto a la violación del principio de igualdad; que el acto administrativo impugnado ?cumple con todos y cada uno de los recaudos que hacen a su legitimidad?; que mediante éste se persigue evaluar la regularidad de las designaciones; que no pueden desprenderse derechos subjetivos de un acto viciado; y que también excede el marco de evaluación del presente pedido la determinación del alcance de los actos o circunstancias necesarios para considerar a un agente con derecho a la estabilidad. Estima que antes de la designación en planta permanente debe existir algún mecanismo que garantice la evaluación de idoneidad del agente; rechaza, invocando jurisprudencia ?especializada?, que haya actuado en ?exceso de las facultades, generando una decisión arbitraria e ilegal?; y observa, para el caso de que la ?persecución política? a que alude el actor implique imputar al acto el vicio de desviación de poder, que tal vicio es particularmente extraño al conocimiento cautelar. En cuanto al peligro en la demora, asevera que la peticionario sólo se limita a describir -sin probarlas- situaciones genéricas e hipotéticas; y que nada ha dicho respecto de la imposibilidad de una eventual reparación posterior de los perjuicios. Plantea la cuestión constitucional y pide -en síntesis- se rechace la tutela cautelar solicitada, con costas. II.1. El recurrente pretende tutela cautelar autónoma tendente a que se deje sin efecto la medida por la cual se lo suspendió en sus funciones, y en consecuencia, se lo reintegre a sus tareas con más el pago de los salarios correspondientes. Se adelanta que la petición no puede prosperar. En efecto, no concurre en el caso circunstancia de excepción alguna que justifique el ejercicio de jurisdicción cautelar sin habilitación de instancia. Como es sabido, la admisibilidad de este tipo de pedidos exige la concurrencia de alguna circunstancia de la que pueda extraerse la posibilidad de que se produzca un perjuicio especial, ya en el peticionario, ya en otros intereses en juego; o -en todo caso- la concurrencia de una ilegitimidad tan manifiesta que por sí sola pudiese justificar la anticipada intervención del Tribunal (?Sejas?, A. T. 3, pág. 439; ?Ottinger?, A. T. 4, pág. 279; ?Caminos?, A. T. 5, pág. 213; ?Masin?, A. y S. T. 1, pág. 32; ?Giustozzi?, A. y S. T. 10, pág. 35; ?Cabral?, A. y S. T. 18, pág. 106; ?Vivas?, A. y S. T. 19, pág. 346; ?Firmani?, A. y S. T. 20, pág. 224; ?Franco?, A. y S. T. 22, pág. 242; ?Rouzig?, A. y S. T. 23, pág. 182; ?Leiva?, A. y S. T. 24, pág. 100; ?Villarreal?, A. y S. T. 25, pág. 228; ?Thomas?, A. y S. T. 26, pág. 270; ?Zeballos?, A. y S. T. 28, pág. 270; ?Parodi?, A. y S. T. 29, pág. 411; ?Preti?, A. y S. T. 30, pág. 408; ?Leyva?, A. y S. T. 32, pág. 189; ?TECSA?, A. y S. T. 33, pág. 84; ?Medina?, A. y S. T. 34, pág. 228; ?Cosme?, A. y S. T. 35, pág. 82; ?Manias?, A. y S. T. 38, pág. 492; ?Luciano?, A. y S. T. 40, pág. 243; ?Ronchetti?, A. y S. T. 43, pág. 492; ?Mai?, A. y S. T. 44, pág. 73; ?Aguiar?, A. y S. T. 45, pág. 212; etc.). A la luz de esos estrictos criterios, se observa que las razones expresadas por el peticionario en esta sede judicial son manifiestamente insuficientes para justificar la intervención anticipada del Tribunal. 2. Conforme los antecedentes de la causa, por decreto n° 2457/15, el señor Intendente municipal dispuso iniciar ?un procedimiento de revisión? de los decretos nros. 2405/15 y 2411/15, suspendiendo los efectos de las designaciones durante su trámite (fs. 4/9). En el caso, el acto administrativo impugnado, habría sido dictado en ejercicio de la reconocida potestad administrativa de autoanulación, respecto de la cual en reiterados precedentes la Corte Suprema de Justicia provincial ha sostenido -y esta Cámara compartido (?Ramos?, A. T. 4, pág. 52; ?Villamandos?, S. T. 7,

pág. 326; ?Alarcón?, A. y S. T. 4, pág. 490; ?Asselborn?, A. y S. T. 12, pág. 161; ?Romero?, A. y S. T. 31, pág. 465; etc.)- que la concurrencia de las condiciones para el ejercicio de dicha potestad, y, en general, los aspectos vinculados al mismo, exceden, en principio y salvo que la facultad anulatoria aparezca ejercida de manera manifiestamente ilegítima, el limitado ámbito de discusión propio de las cautelares (A. y S. T. 99, pág. 277; A. y S. T. 107, pág. 473; A. y S. T. 120, pág. 92; A. y S. T. 132, pág. 257; A. y S. T. 136, pág. 431; ?Di Vito?, A. y S. T. 144, pág. 129; ?Cabrera?, A. y S. T. 164, pág. 295; ?Curatti?, A. y S. T. 164, pág. 335; ?Fazi?, A. y S. T. 166, pág. 361), al requerir, en síntesis, una actividad de conocimiento más propia de una sentencia de mérito. En las condiciones del acto impugnado, ha de observarse que no se ha anulado, en principio, el acto de designación, habiéndose limitado a la sola suspensión de sus efectos, mientras dure el procedimiento de revisión dispuesto. Y esta posibilidad ha sido admitida por este Tribunal, siguiendo a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, ya que se trata de una alternativa menos gravosa que el automático retiro de los actos de nombramiento: la suspensión de sus efectos, lo que -se reitera- es jurídicamente posible, ?ya que si la Administración puede anular, ?con mayor razón debe reconocérsele facultades para disponer la privación de efectos respecto de determinados actos que considera prima facie ilegítimos, hasta tanto se determine si lo son o no' (?Passamonte?, S. T. 3 pág. 306; ?Asselborn?; ?Romero?, citados). En estas circunstancias, basta para desestimar la petición cautelar con señalar que el acto que se dice lesivo no es definitivo ni susceptible de ser encuadrado en el supuesto previsto en el artículo 3 in fine de la ley 11.330, esto es, aquellos de trámite que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, poniéndole término o impidiendo su continuación, tal como este Tribunal lo apuntara en distintos precedentes (?Kappes?, A.T.1, pág. 218; ?Revuelta?, A. T.1, pág.343; ?Mascheroni Torrella?, A.T. 4, pág. 102; ?Veniselo?, A. T. 3, pág. 197; entre otros). Tampoco consta, ni ha sido denunciado por las partes, que en el marco del procedimiento de revisión se haya resuelto la situación del recurrente. 3. Por lo demás, las cuestiones debatidas -derecho a la estabilidad; definitividad de la designación; desigualdad de trato; persecución política; etc.-, requieren de interpretaciones normativas y de valoraciones de hechos y pruebas, que por ser propias de la actividad de conocimiento de una sentencia de mérito, exorbitan el debate cautelar, según el reiterado criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia (?Marcelli?, A. y S. T. 115, pág. 497; ?Soria?, A. y S. T. 139, pág. 271; ?Mendoza?, A. y S. T. 136, pág. 431); ?Basso?, A. y S. T. 137, pág. 349; ?Barrionuevo?, A. y S. T. 163, pág. 145; etc.), que esta Cámara ha hecho suyo en también reiteradas oportunidades (?Pérez?, A. T. 1, pág. 210; ?Lobaiza?, A. T. 2, pág. 92; ?Veniselo?, A. T. 3, pág. 197; ?Cáceres?, A. T. 3, pág. 260; ?Lozano?, A. T. 3, pág. 330; ?Camargo?, A. T. 5, pág. 45; ?Sosa?, A. T. 6, pág. 116; ?Cetour, A. T. 7, pág. 314; entre otros). En un examen provisional -propio de esta instancia- debe concluirse que, de las constancias hasta ahora reunidas en la causa, no surgen razones que justifiquen apartarse de los criterios plasmados en esos precedentes, no se advierten cumplidos los 4. En orden al periculum in mora, recaudos que acrediten los posibles perjuicios que la situación impugnada pueda ocasionar, ni tampoco que a su turno los mismos sean de reparación difícil o imposible si llegase a prosperar el recurso. La mera alusión al carácter alimentario de la pretensión es por sí misma insuficiente a los fines de su fundamento (C.S.J.N., doctrina de Fallos 316:1833; C.S.J.P.: ?Abba?, A. y S. T. 169, pág. 280; entre muchos otros; y C.C.A.1 ?Fabrizi?, T. 2, pág. 18; ?Zalazar?, A. T. 5, pág. 70; entre otros). 5. Ahora bien: aunque el procedimiento de revisión que se ha impuesto la Administración es, como se dijo, jurídicamente posible, y si bien el acto impugnado no es -en efecto- definitivo ni equiparable, resulta importante destacar que ello no habilita que la suspensión de los efectos de las designaciones se prolongue sine die. Es que, admitir lo contrario, implicaría el absurdo de poner al destinatario de un acto meramente suspensivo de otro favorable, en peor situación que el destinatario de un acto derechamente anulatorio, siendo que aquél cuenta a su favor con una medida que, al no haber sido anulada, sigue gozando de presunción de legitimidad (predicable no sólo de los actos de gravamen: criterio de ?Vizcarra?, Cámara Nacional de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 7.3.1995; de esta C.C.A.1: ?Zarza?, S. T. 3, pág. 222); presunción sólo dubitada, pero no cancelada, por la suspensión de la eficacia. En el caso, la Administración no se impuso un plazo determinado finalizar el procedimiento de revisión, con lo que deberá estarse al tiempo que razonablemente -según las circunstancias de cada caso- necesita para decidir en definitiva sobre la anulación o la ratificación del acto administrativo sometido al control administrativo de legalidad (criterio de ?Passamonte?, citado). En ese sentido, en las circunstancias del caso, se estima razonable otorgar un plazo de sesenta días más -a contar desde la notificación de este decisorio- a los efectos de que la Administración se pronuncie en definitiva sobre la anulación o la ratificación de la designación sometida a revisión; vencido el cual, podrá considerarse al acto impugnado como derechamente anulatorio y, por ende, equiparable a definitivo. Por ello, la Cámara de lo Contencioso Administrativo n° 1 -integrada- RESUELVE: 1.Rechazar, con costas, el pedido cautelar; 2. Disponer que la demandada se pronuncie sobre la anulación o la ratificación de la designación sometida a revisión en el plazo de sesenta días -a contar desde la fecha de notificación del presente-, vencido el cual, podrá considerarse el acto impugnado como derechamente anulatorio, por ende, equiparable a definitivo. Regístrese y hágase saber. Fdo. PALACIOS. LISA. DELLAMONICA (art. 26, ley 10.160). Di Mari (Sec) Nota: (*) Sumarios elaborados por Juris online. 010613E

