

Revisión Judicial De Actos Administrativos Cesantía Facultades De La Administración

JURISPRUDENCIA

Revisión judicial de actos administrativos. Cesantía. Facultades de la

Administración Se resuelve rechazar el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por la demandada y, en consecuencia, confirmar el pronunciamiento que hizo lugar parcialmente al reclamo del actor, disponiendo la nulidad de las Resoluciones N° 63-JDM-05 de la Junta de Calificación y Disciplina municipal y N° 1664, del Intendente municipal. VIEDMA, 27 de agosto de 2015. Reunidos en Acuerdo los señores Jueces del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, doctores Ricardo A. APCARIÁN, Adriana C. ZARATIEGUI, Sergio M. BAROTTO, Liliana L. PICCININI, y Enrique J. MANSILLA, con la presencia de la señora Secretaria doctora Stella Maris GOMEZ DIONISIO, para el tratamiento de los autos caratulados: ?GONZALEZ, GUILLERMO ANTONIO C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL ROCA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ INAPLICABILIDAD DE LEY? (Expte N° 22901/08-STJ), elevados por la Cámara del Trabajo de la IIda. Circunscripción Judicial, con asiento de funciones en la ciudad de General Roca, con el fin de resolver el recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto a fs. 236/242 por la demandada, Municipalidad de General Roca, deliberaron sobre la temática del fallo a dictar, de lo que da fe la Actuaría. Se transcriben a continuación los votos emitidos, conforme al orden de sorteo previamente practicado, respecto de las siguientes: CUESTIONES 1ra.- ¿Es fundado el recurso? 2da.- ¿Qué pronunciamiento corresponde? VOTACIÓN A la primera cuestión, el señor Juez, doctor Ricardo A. APCARIÁN, dijo: 1. Antecedentes de la causa: Mediante sentencia de fecha 20 de marzo de 2007 -glosada a fs. 223/232-, la Cámara del Trabajo de la IIda. Circunscripción Judicial, con asiento de funciones en la ciudad de General Roca, hizo lugar parcialmente al reclamo de Guillermo Antonio González, dispuso la nulidad de las Resoluciones N° 63-JDM-05 de la Junta de Calificación y Disciplina municipal y N° 1664, del Intendente municipal; y condenó en consecuencia a Municipalidad de General Roca a restituirlo al cargo que tenía al 12-07-05; con costas. La Cámara sostuvo -fs. 229- que la resolución municipal impugnada por González omitió ponderar las circunstancias del hecho imputado, en particular, que había adquirido legitimidad al ser de uso frecuente y expresamente autorizado por el superior. En razón de lo expresado, su conducta no se encuadraba en las previsiones de los arts. 79, inc. h), 80, inc. l), 149, inc. i), 150, inc. h), y 151, incs. a) y b), de la Ordenanza 3215, ni resultaba en definitiva reprochable, pues no se habían configurado las dos causas invocadas por la Administración para sancionarlo con cesantía. 2. Los agravios del recurso: Contra la decisión del tribunal de grado, recurre la demandada en los términos de fs. 236/242, centrando su embate en incumplimiento de la ley -que pretende en sentido positivo y negativo- y de doctrina legal de este STJRN. Respecto del incumplimiento legal, critica que se reputara incorrección al acto de cesantía so pretexto de que la conducta de González, aunque expresamente prohibida por el Estatuto, había adquirido legitimidad por resultar de uso frecuente y autorizado por la principal. Cuestiona en tal sentido que entendiera que pasar por su vivienda con la máquina municipal y hacer trabajos privados no autorizados, no resultaba reprochable a la luz de los arts. 79, inc. h); 80 inc. l; 149, inc. i; 150, inc. h; 151, inc. a, de la Ordenanza 3215 (Estatuto Municipal), vulnerando así los preceptos estatutarios que declaran las sanciones de tales conductas. Sostiene que esa inadecuada interpretación encubrió también un yerro mayor, al desatender -con incumplimiento legal en sentido negativo- lo preceptuado en los arts. 1 de la Constitución Nacional y 1 de la Constitución Provincial, en tanto el a quo indicó que la Junta de Disciplina omitió analizar las circunstancias del hecho inculpado, como la existencia de permisos verbales y su recurrencia temporal, de suerte que concluyó en la incorrección y nulidad del acto administrativo de cesantía. Interpreta -fs. 239 vlta.- que al declarar la mera incorrección de dicho acto administrativo y ordenar la reinstalación de González, sustituyó a la Administración municipal en su facultad de decisión disciplinaria, sin asumir empero la ilegitimidad o irrazonabilidad de la medida sancionatoria, surgiendo -a su criterio- evidente que juzgó sobre razones de oportunidad, mérito y conveniencia, arrogándose funciones asignadas constitucionalmente a otro poder del Estado, el Ejecutivo Municipal. Refiere también que incumplió doctrina legal del Superior Tribunal de Justicia sobre el control judicial del ejercicio de la función administrativa; control que debe reducirse a su legitimidad y razonabilidad con exclusión del mérito u oportunidad, al contrario de lo que hiciera el tribunal de grado, al expedirse sobre facultades discrecionales del poder ejecutivo municipal. Trae a colación en tal sentido jurisprudencia de este Cuerpo (STJRN3, Se. 150/05, ?Saccomano?) sobre facultades discrecionales del órgano administrativo que, actuadas en los límites de razonabilidad y legitimidad, se sustraen de la esfera del Poder Judicial (criterio previamente sostenido en ?Froidevoux?; STJRN3, Se. N° 5/96); e invoca fallos de la Corte Suprema sobre "zonas de reserva" (Fallos 303: 1238 y 305: 980). Destaca que el Máximo Tribunal aclaró reiteradamente que sólo puede hacerse revisión judicial de los actos de otros poderes cuando haya mediado alguna violación normativa que los ubique fuera de las atribuciones o modos de

implementación conferidos por la Constitución (Fallos 322: 1988). Solicita entonces que se avoque este Cuerpo al análisis de los agravios y case la sentencia de grado, revocando la condena, con costas. 3. Análisis y solución del caso: De lo dicho más arriba surge que la demandada centra en definitiva sus agravios en la inobservancia de facultades regladas, discrecionales y de zona de reserva de la administración municipal por parte del Tribunal a quo. Sin embargo, analizados los múltiples aspectos fácticos y jurídicos del caso en examen, entiendo que no le asiste la razón. En principio, yerra la recurrente cuando achaca a la Cámara inobservancia legal, por no haber considerado trasgresora una conducta prohibida por el estatuto municipal a la luz de los artículos 79 inc. h); 80 inc l); 149 inc i); 250 inc h); 151 inc a) de la Ordenanza 3215; como lo era pasar por su vivienda con la máquina municipal. En rigor, el Tribunal simplemente juzgó que no le resultaba reprochable al actor, en tanto había sido frecuentemente permitida por su superior, tratándose ello de una circunstancia que debió haber sido ponderada por quienes formaron la mayoría en la decisión del sumario administrativo. Y en este aspecto, me remito al análisis contrario efectuado por la minoría -a fs. 95/97-. No debe entonces entenderse que el decisorio de grado otorgara legitimidad material a una conducta tipificada como punible por el estatuto municipal, sino que en realidad advirtió que los previos y reiterados permisos a González por la misma empleadora, restaban al caso gravedad para inculparlo y sancionarlo con la cesantía. Ello así, pues más que el empleado municipal, era la misma Municipalidad la que debía saber qué prácticas autorizar y cuáles no, encausando con claridad y buena fe el actuar de sus dependientes. En su caso, mediante sanciones correctivas proporcionadas al efecto, en ejercicio de las facultades previstas en los arts. 148 y 149, inc.l) de la Ordenanza 3215; como se explicará más abajo. Por otra parte, no se le imputó al actor haber hecho trabajos privados no autorizados, sino sólo hurto de gasoil; lo que fuera luego desechado por falta de mérito en la justicia penal. También se le atribuyó falta de cumplimiento de la prohibición del art. 80 inc. l), de la Ordenanza 3215; esto es, utilizar con fines particulares los elementos de transporte y útiles de trabajo destinados al servicio oficial. Incumplimiento que, de haberse comprobado, no derivaba estatutariamente en la sanción de cesantía, como a la sazón resolvió imponer la administración municipal con exceso de sus facultades; sin atender al debido proceso y el derecho a permanecer en el empleo público de su dependiente, siempre que -conforme a derecho- no se justificara lo contrario. En ese contexto, si la Cámara entendió que la sanción de cesantía dispuesta por la Municipalidad resultaba abusiva y arbitraria, por corresponder -de acuerdo a lo prescripto en los arts. 148 y 149, inc. i), Ordenanza 3215- una sanción administrativa menor que la recaída en dicha sede, no cabe colegir -como lo hace la recurrente- que se sustituyera a la administración en su facultad decisoria, ni tampoco que se vulnerara el principio de división de poderes, sino que se cumplió con la garantía constitucional de revisión judicial del actuar administrativo y con la tutela judicial efectiva. Además, en la medida que el actor tuviera permiso de su superior jerárquico inmediato para pasar con la retroexcavadora municipal por su domicilio particular, no puede reprochársele desatención del deber impuesto en el art. 79, inc. h), de la Ordenanza 3215, de ¿observar en el servicio y fuera de él una conducta ética y decorosa, acorde con su condición de personal público?; ni tampoco de la prohibición del art. 80 inc. l, de ¿utilizar con fines particulares los servicios del personal a sus órdenes o de los elementos de transporte y útiles de trabajo destinados al servicio oficial?. Este último dispositivo, a su vez vinculado a la previsión disciplinaria del art. 149, inc. i), sólo habilita las sanciones de apercibimiento o suspensión, señaladas en el art. 148 del mismo régimen, y no la de cesantía, como dispuso la demandada en exceso de sus facultades. Dicho de otro modo, la conducta materialmente inculpada al actor (cf. art. 149, inc. i), no encuadra en lo previsto en los arts. 150, inc. h) -esto es, ¿cualquier otra violación grave a disposiciones legales en vigencia?-, y 151, inc. a) -¿falta grave que perjudique moral o materialmente a la Administración Municipal, Provincial o Nacional?-, de la Ordenanza 3215 (Estatuto Municipal), en función de los cuales sí era posible sancionarlo con cesantía y exoneración, respectivamente. Ello, obviamente, más allá del delito de hurto de gasoil inicialmente imputado y luego omitido como tal por la misma Administración en la resolución de cesantía -v. fs. 147, 104, 72/73, 74 y 75/76-. Por lo demás, y acerca de que no existiría un auténtico control de legitimidad ni de razonabilidad en el fallo, cabe recordar que en sede penal se declaró la falta de mérito para reputar a González la autoría del delito de hurto -v. fs. 190/193- y que la empleadora viró la acusación hacia el incumplimiento de normas estatutarias municipales (v. fs. 75, 97 y 104, 102/103 y 99/102); sin considerar -reitero- que el actor tenía autorización de su superior inmediato para pasar con la retroexcavadora por su domicilio. Asimismo, la demandada omitió considerar que en el sumario administrativo la mayoría de la junta disciplinaria soslayó las pautas mínimas indispensables para garantizar que los testigos dieran adecuadas razones de sus dichos y resultaran así verosímiles, concordantes y conducentes al efecto requerido -v. fs. 116, 117, 125, 126, 127, 129/128, 135, 137/136, 138-, con afectación del debido proceso administrativo y de la defensa en juicio del agente -v. fs. 67, 75/76, 105, 100, 111, 115, 123/124, 129/128 y 145/144-. Finalmente, no se tuvo presente que las razones de mérito, oportunidad y conveniencia, propias del ámbito de discernimiento y juicio de la administración, nunca pueden prevalecer sobre el examen de los derechos garantizados constitucionalmente; es decir, lo propio del control judicial suficiente, inherente a este Poder. En consecuencia, no se advierte que la Cámara haya incurrido en incumplimiento legal negativo como lo sostiene la recurrente, reprochándole no haber actuado

conforme la expresa manda constitucional acerca de la representación republicana federal -cf. art. 1, C.N.- y del sistema de gobierno republicano y democrático -cf. art. 1, C.P.R.N.-; ni en definitiva, del respeto a la división de poderes estatales y a sus respectivas competencias y zonas de actuación propias. Tampoco resulta admisible la crítica sobre trasgresión a la doctrina legal de este Cuerpo in re "SACCOMANO", STJRS3, Se 150/05; en tanto en el referido precedente se analizó la judiciabilidad de los actos de gobierno de alcance general dictados por la máxima autoridad de uno de los poderes del Estado -en el caso, del judicial -, mientras en los presentes autos, como se dijo más arriba, se está ante la revisión judicial de los actos administrativos de carácter disciplinario.

En su proceder, pues, el Tribunal del Trabajo no se inmiscuyó en la discrecionalidad del gobierno municipal, sino que enmarcó su análisis -fs. 227 y 229- en la razonabilidad y legitimidad de dicho acto de cesantía, en la perspectiva de los derechos y garantías constitucionales de estabilidad del empleado público -cf. art. 14 bis, C.N.-; lo cual resulta absolutamente compatible con los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sobre trabajadores cesanteados del Perú; Caso No. 11.325, Baena, Ricardo c. República de Panamá) y con lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe 105/99 ("Palacios, Narciso c. Argentina"; Caso 10.194, del 29.9.1999), donde sostuvo que el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, garantizados por los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, imponen una interpretación más justa y beneficiosa de los requisitos de admisión a la justicia y deben, por el principio "pro actione", interpretarse en el sentido más favorable a la jurisdicción (STJRS3 Se. 140 /10 "Tassara"). Se señaló también allí que el principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. En ese mismo sentido, he dicho con anterioridad que la graduación de la sanción es potestad discrecional de la autoridad de aplicación, pero una vez ejercido el control judicial de legalidad y razonabilidad, la jurisdicción se encuentra en condiciones de evaluar si se ha procedido al cumplimiento de la normativa aplicable o si en dicho procedimiento se ha incurrido en una eventual arbitrariedad (cf. mi voto, en STJRNCO, Se. 14/15, en autos "DIRECCION GRAL. REND. DE CTAS. AC-S- MANTENIMIENTO Y REPARACION DE EQUIPOS DE CALEFACCION). En el caso particular de autos -se ha visto más arriba-, la administración municipal ha aplicado al actor una sanción disciplinaria expulsiva, significativamente más grave que la prevista estatutariamente en relación al incumplimiento inculcado, y con afectación de la garantía constitucional del debido proceso. Por todo lo expuesto, propongo al Acuerdo la desestimación del recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto a fs. 236/242 por Municipalidad de General Roca (arts. 296 y ccdtes. del CPCCm y 56, 57 y ccdtes. de la Ley P N° 1504), con costas. MI VOTO. A la misma cuestión los señores Jueces, doctores Adriana Cecilia ZARATIEGUI, Sergio M. BAROTTO y Liliana Laura PICCININI dijeron: ADHERIMOS a los fundamentos vertidos por el señor Juez preopinante y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO. A la misma cuestión el señor Juez doctor Enrique J. MANSILLA, dijo: Atento a la coincidencia de los votos precedentes, ME ABSTENGO de emitir opinión. A la segunda cuestión el señor Juez, doctor Ricardo A. APCARIÁN, dijo: I. Por las razones expresadas al tratar la primera cuestión, propongo al Acuerdo la desestimación del recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto a fs. 236/242 por Municipalidad de General Roca (arts. 296 y ccdtes. del CPCCm y 56, 57 y ccdtes. de la Ley P N° 1504). II. También propongo fijar las costas de esta instancia extraordinaria a cargo de la demandada perdidosa (cf. art. 68, CPCyCm); y asimismo propicio que, por su actuación ante esta vía, se regulen los honorarios de los doctores Hugo Edgardo GATTI, por el actor; y Pablo BERGONZI, por la demandada, respectivamente en el ...% y ...% de lo que les corresponda en la instancia de origen (cf. arts. 15 y ccdtes. de la Ley G N° 2212). ASÍ VOTO. A la misma cuestión los señores Jueces, doctores Adriana Cecilia ZARATIEGUI, Sergio M. BAROTTO y Liliana Laura PICCININI dijeron: ADHERIMOS a la solución propuesta en el voto que antecede. A la misma cuestión el señor Juez doctor Enrique J. MANSILLA, dijo: ME ABSTENGO de emitir opinión (art. 39 L.O.). Por ello, EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA RESUELVE: Primero: Rechazar el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por la demandada a fs. 236/242 y, en consecuencia, confirmar el pronunciamiento de Cámara de fs. 223/232 en cuanto fue objeto de agravios y recurso (arts. 296 y ccdtes. del CPCCm y 56, 57 y ccdtes. de la Ley P N° 1504). Segundo: Imponer las costas de esta instancia a cargo de la demandada perdidosa (cf. art. 68, CPCyCm). Tercero: Regular, por su actuación ante esta instancia, los honorarios de los doctores Hugo Edgardo GATTI, por el actor; y Pablo BERGONZI, por la demandada, respectivamente en el ...% y ... % de lo que les corresponda por su labor en la instancia de origen (cf. arts. 15 y ccdtes. de la Ley G N° 2212). Cuarto: Registrar, notificar y, oportunamente, devolver. Firmantes: APCARIÁN -1° voto-; ZARATIEGUI -2° voto-; BAROTTO -3° voto- PICCININI -4° voto- MANSILLA -5° voto (en abstención)- GOMEZ DIONISIO -Secretaria STJ-

007534E