

Empleados Publicos Personal Contratado Estabilidad Transcurso Del Tiempo

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Empleados públicos. Personal contratado. Estabilidad. Transcurso del tiempo Se mantiene el rechazo de los rubros indemnizatorios reclamados, al no haberse probado la relación de causalidad entre los daños alegados y las normas denunciadas por el reclamante.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los 18 días del mes de abril del año dos mil diecisiete reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en los autos: ?Beviglia Hugo Alberto c/ ANLIS ?Dr Carlos G Malbrán? -disps 771/97 y 798/97 s/ empleo público?; y: El señor juez de cámara Dr. Carlos Manuel Grecco dijo: I. Tanto la actora (fs. 1437) -sustentando su recurso mediante el memorial de fs. 1475/1481, replicado por el Estado Nacional a fs. 1483/1491- como la co-demandada Elsa Leonor Segura (fs. 1471) apelan la sentencia de fs. 1423/1436, por la que la señora jueza de primera instancia: (i) declaró abstracta la cuestión planteada respecto de la pretendida reincorporación del sr. Hugo Alberto Beviglia a su cargo y función, así como también en lo relativo a la declaración de nulidad de las disposiciones nros. 771/97 y 798/97; (ii) ordenó a la demandada que procediera al pago de la suma que le hubiera correspondido percibir al actor desde el momento en que se dictó el acto de remoción declarado nulo -disposición n° 771, del 30/10/97- hasta el momento de su efectiva reincorporación al cargo -disposición n° 617, del 10/07/98-; (iii) rechazó la pretensión indemnizatoria entablada contra la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (A.N.L.I.S.) ?Dr. Carlos G. Malbrán? y la sra. Elsa Leonor Segura; (iv) desestimó el pedido de inconstitucionalidad del decreto 971/93; (v) rechazó el planteo de nulidad de la disposición n° 617/98; y (vi) distribuyó las costas en el orden causado. II. Para decidir como lo hizo, la jueza a quo, sostuvo que: (i) En fecha 30/10/97 la Directora de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud ?Dr. Carlos G. Malbrán?, sra. Elsa Leonor Segura, dictó la disposición n° 771, por la cual se resolvió remover a partir de esa fecha, de la función de titular de la Unidad de Auditoría Interna, al sr. Hugo Alberto Beviglia. Con fecha 10/11/97, se dictó la disposición n° 798, mediante la cual se denegó la suspensión de los plazos recursivos y legales en el momento de pedir vista de las actuaciones con relación a la citada disposición n° 771/97. El 10/07/98, se dictó la resolución n° 617, la cual revocó la disposición n° 771/97. El sr. Beviglia dedujo un remedio provisional contra la medida segregatoria que tramitó en la causa caratulada ?Beviglia Hugo Alberto c/ A.N.L.I.S. disp. 771/97 s/ medida cautelar (autónoma)?, expte. n° 26.672/97, el cual fue admitido el 5/12/97, ordenándose a la A.N.L.I.S. ?Dr. Carlos G. Malbrán? que mantuviese al demandante en su cargo y función, decisión confirmada por esta sala mediante resolución del 12/05/99. (ii) La ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional n° 24.156, crea la figura del auditor interno y unidades de auditoría interna -U.A.I.-, estableciendo en su artículo 100 que: ?El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General?. A su vez, el artículo 101 determina que: ?La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna?. Por su parte, el decreto 971/93, que estipula la creación del cargo de auditor interno, en su artículo 1° establece la creación en cada una de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional el cargo de auditor interno. Agrega que dicho cargo tendrá carácter de extraescalafonario y en las jurisdicciones o entidades en las que no rija el Sistema de la Profesión Administrativa, su retribución será equivalente a la del máximo nivel escalafonario (arts. 2° y 3°). El art. 4° prescribe que: ?El auditor interno, cuyo perfil deberá ajustarse al que establezca la Sindicatura General de la Nación, será designado mediante resolución de la autoridad máxima de la jurisdicción o entidad, previa opinión técnica de la Sindicatura General de la Nación, la que tendrá carácter no vinculante?. Asimismo, el art. 5° dispone que: ?El auditor interno no gozará de estabilidad en el cargo y podrá ser removido por resolución de la autoridad máxima de la jurisdicción o entidad, la que deberá ser comunicada a la Sindicatura General de la Nación?. (iii) La disposición n° 617, dictada el 10/07/98 que revocó la disposición n° 771/97 -por carecer de suficiente motivación (art. 7, inc. ?e?, L.N.P.A.)-, constituye un acto administrativo que proviene de un organismo estatal y, por ende, goza de presunción de legitimidad, exigibilidad, ejecutoriedad, estabilidad e impugnabilidad. La Administración está facultada para revocar sus propios actos (arts. 17 y 18, L.N.P.A.), máxime si de dicho acto de revocación surge que se benefició al actor, como ocurre en el caso de autos, en el que se determinó la reincorporación a su puesto de trabajo. (iv) Toda vez que las presentes

actuaciones fueron iniciadas a fin de que se ordenara la reincorporación del demandante a su puesto de trabajo, hecho que si bien se concreta en principio con el dictado de la medida cautelar, la A.N.L.I.S. lo reconoce posteriormente mediante la disposición n° 617/98, al revocar la disposición segregatoria n° 771/97 -lo que implicó reincorporar al demandante a su cargo y función, quitándole virtualidad a la disposición n° 798/97-, corresponde declarar abstracto el planteo en este punto. Por consiguiente, debe abonarse al demandante las sumas que le hubieran correspondido percibir desde el momento en que se dictó el acto nulo hasta el momento de su efectiva reincorporación a su cargo. La referida suma será actualizada desde que aquélla debió ser abonada y hasta la fecha de su efectivo pago, aplicando un interés equivalente a la tasa pasiva promedio que publica el Banco Central de la República Argentina.

(v) La pretensión resarcitoria contra la A.N.L.I.S. y la sra. Elsa Leonor Segura no puede prosperar por no hallarse comprobada la existencia del daño ni tampoco la relación de causalidad entre el accionar de los demandados y el perjuicio alegado (art. 377 C.P.C.C.N.). (vi) El planteo de inconstitucionalidad efectuado con relación al decreto 971/93 debe ser desestimado por carecer de la fundamentación requerida para estos casos de conformidad a los criterios delineados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. (vii) La cautelar dictada en la causa?Beviglia Hugo Alberto c/ A.N.L.I.S. disp. 771/97 s/ medida cautelar (autónoma)? -expte. n° 26.672/97- ha perdido virtualidad en atención a la manera en que se resuelve. (viii) Las costas se distribuyen en el orden causado en atención a la existencia de vencimientos parciales y mutuos (art. 71 C.P.C.C.N.). III. En su memorial, la actora sustancialmente, se queja de: (i) la declaración de cuestión abstracta decidida por la jueza a quo cuando considera que existe una disputa actual, toda vez que su pedido estuvo fundado en la reincorporación a su puesto de trabajo con carácter de personal bajo el régimen de estabilidad previsto en el art. 8° de la ley 25.164; (ii) las consideraciones efectuadas en lo atinente a la medida cautelar dictada en autos; (iii) el régimen de costas. IV. A fs. 1495/1497 obra el dictamen del Sr. Fiscal General quien se pronunció por la desestimación del planteo de inconstitucionalidad del decreto 971/93. V. Teniendo en cuenta que la co-demandada Elsa Leonor Segura no ha expresado agravios en los términos del art. 259 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (confr. fs. 1492), el recurso de apelación deducido a fs. 1471 debe ser declarado desierto (confr. arts. 265 y 266 del citado ordenamiento adjetivo). VI. Descripta la cuestión litigiosa, cabe adentrarse en el agravio central del apelante por el que sostiene que la cuestión debatida no habría devenido abstracta habida cuenta de que su pretensión estuvo dirigida a obtener la reincorporación en su cargo y función con carácter de empleado estable, lo que requería, ineludiblemente, la previa declaración de inconstitucionalidad del dto. 971/93. En esa línea de pensamiento, en cuanto a la inconstitucionalidad planteada es importante recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que: ?la declaración de inconstitucionalidad es la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico (Fallos: 303:1708 y 324:920, entre otros); por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados? (Fallos: 315:923; 321:441). En este sentido, cabe poner de resalto que uno de los fundamentos que expone el actor en su planteo es aquél referido a la estabilidad del empleado público, principio consagrado por la Constitución Nacional y por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. No obstante, omite en su análisis la circunstancia de que la ley marco de regulación del empleo público nacional, aprobada por la ley 25.164, en su art. 8°, sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen por los mecanismos de selección establecidos para cargos pertenecientes al régimen de carrera y cuya financiación esté prevista en la ley de presupuesto, mientras que por definición normativa -arts. 2 a 5 del dto. 971/93- el cargo de auditor interno es un cargo de designación y remoción discrecional, que de ningún modo puede válidamente ser asimilado al sistema de concursos o sistema de selección que garantice la igualdad de los postulantes al que se refiere el régimen del empleado público. Asimismo, si bien alega que la norma impugnada vulnera ?...los artículos 14 bis y 28 de la Constitución Nacional, afectando la garantía de estabilidad absoluta que deben proteger a los empleados públicos...? (fs. 1477 vta.), el apelante se limitó a realizar una mención generalizada de esta circunstancia, sin profundizar, en un análisis puntual y detallado, en los aspectos que la demostrarían, así como también a los perjuicios sufridos. Frente a estos extremos, y en concordancia con el dictamen del Sr. Fiscal General (fs. 1495/1497), corresponde concluir que la actora no demostró nítidamente la existencia de agravios suficientes que justifiquen la declaración de inconstitucionalidad pretendida (Sala IV, causa ?Garibotti, Mónica Alejandra c/ E.N. - M° de Salud -dto. 220/09- SENAREHAB s/ empleo público?, pronunciamiento del 1° de octubre de 2015). VII. En sintonía con lo anterior, cabe agregar que el mero transcurso del tiempo no modifica el status quo laboral del actor -quien enfatiza, en su memorial, ?...que viene desempeñando el cargo [de auditor interno] desde 1994, por 22 años continuados...? (fs. 1479)-. Eventualmente -en caso de verificarse la desviación de poder que alega como fundamento de su pretensión- el demandante tendría derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no puede solicitar su reincorporación al empleo con carácter de estabilidad. Si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa estaría trastocando el régimen previsto por la ley marco de regulación de empleo público nacional

n° 25.164, vulnerando el régimen legal de la función pública. De esta manera, la cuestión aquí debatida se diferencia de la decidida por la Corte Suprema en la causa "Madorrán" (Fallos: 330:1989), porque en aquel supuesto el actor había sido designado como empleado de la planta permanente y, como tal, tenía derecho a la estabilidad en su cargo (Fallos 333:311). Por lo demás, en el caso "Ruiz", citado también por el apelante, la Corte Suprema hizo remisión a lo resuelto en el caso "Madorrán" dada la sustancial analogía existente entre ambos -sentencia del 15 de mayo de 2007-. En suma, el planteo del apelante debe ser desestimado.

VIII. En atención a la manera en que se decide, de conformidad al criterio sentado en la instancia anterior, cabe reiterar que la medida cautelar decretada en la causa "Beviglia Hugo Alberto c/ A.N.L.I.S. disp. 771/97 s/ medida cautelar (autónoma)" -expte. n° 26.672/97-, ha perdido virtualidad.

IX. Finalmente, en cuanto a las críticas expresadas respecto del régimen de los gastos causídicos, frente al resultado del litigio, debiendo considerarse desde un punto de vista económico la existencia de vencimiento parcial y mutuo, resulta razonable confirmar la distribución de costas en el orden causado discernida por la magistrada de grado (confr. art. 68, 2° párrafo y 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Por ello, a mérito de lo precedentemente expuesto, VOTO porque: (i) se declare desierto el recurso de la co-demandada Elsa Leonor Segura; (ii) se desestime el recurso del actor y, en su consecuencia, se confirme la sentencia apelada; y (iii) se impongan las costas de alzada a la vencida (art. 68, primer párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Los señores jueces de Cámara Dres. Clara María do Pico y Rodolfo Eduardo Facio adhieren al voto que antecede. En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el tribunal RESUELVE: (i) declarar desierto el recurso de la co-demandada Elsa Leonor Segura; (ii) desestimar el recurso del actor y, en su consecuencia, confirmar la sentencia apelada; y (iii) imponer las costas de alzada a la vencida (art. 68, primer párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Se deja constancia de que el sr. juez de cámara Dr. Carlos Manuel Grecco interviene en la presente en función de lo dispuesto por la acordada 16/11 de esta cámara. Regístrese, notifíquese -al señor Fiscal General en su público despacho- y, oportunamente, devuélvase.

Hernán E. Gerding (Secretario) Carlos Manuel Grecco Clara María do Pico Rodolfo Eduardo Facio
015955E