

Procesal Derecho De Defensa Defecto Legal Objeto

JURISPRUDENCIA

Procesal. Derecho de defensa. Defecto legal. Objeto

En la

ciudad de La Plata, a 15 de julio de 2015, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Genoud, Hitters, Soria, de Lázzari, Pettigiani, Negri, Kogan, se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa B. 63.949, "Busto, Juan Carlos contra Municipalidad de Morón. Demanda contencioso administrativa". ANTECEDENTES I. El señor Juan Carlos Busto promueve demanda contencioso administrativa procurando la anulación del decreto 738 de fecha 18-V-2001 mediante el cual el Intendente de la Municipalidad de Morón denegó su reclamo tendiente a que se le abonon las diferencias salariales que alega se le dejaron de liquidar con motivo de su reubicación como empleado en el escalafón administrativo de la accionada. Hace extensiva su impugnación al decreto 1906 del 26-XII-2001, dictado por la misma autoridad a través del cual denegó el recurso de revocatoria interpuesto contra su antecedente. Como consecuencia de la anulación que persigue, solicita se condene a la demandada a pagarle las sumas reclamadas, con más los daños y perjuicios que dice haber sufrido, como también un monto correspondiente al daño moral. II. Corrido el traslado de ley, se presentó a juicio la Municipalidad de Morón la que, luego de oponer reparos formales a la admisibilidad de la acción, sostuvo la legitimidad de los actos cuestionados, razón por la que solicitó el rechazo de la demanda interpuesta. III. Agregadas las actuaciones administrativas remitidas, el cuaderno de prueba de ambas partes y encontrándose la causa en estado de ser resuelta, corresponde plantear y votar las siguientes CUESTIONES 1ª. ¿Es fundada la oposición formal a la demanda deducida por la Municipalidad de Morón? Caso negativo: 2ª. ¿Es fundada la demanda? VOTACIÓN A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Genoud dijo: I. La Municipalidad de Morón, contestó la demanda solicitando su rechazo. Mas, primeramente, observa que la pretensión articulada es inadmisibile por cuanto sostiene que este Tribunal no resulta competente para decidir la causa, toda vez que los actos objeto de cuestionamiento fueron dictados en ejercicio de facultades discrecionales. Fundó su tesis en las disposiciones del art. 29 inc. 1 de la ley 2961. Asimismo señala que en su presentación el señor Busto ha incumplido los recaudos del art. 31 de la ley adjetiva citada, puesto que no ha realizado una metódica, explicada y numerada exposición de los hechos y el derecho en que funda su pretensión. Finalmente manifiesta -aunque vagamente- que los actos enjuiciados habían adquirido firmeza en instancia de la Administración debido a que el actor interpuso su recurso de revocatoria una vez vencido el término fijado en el art. 89 del decreto ley 7647/1970 o bien que alternativamente se encontraba excedido el plazo fijado en el art. 13 del Código Varela para deducir la pretensión en esta sede. II. De las actuaciones administrativas agregadas a la causa sin acumular, se desprenden los siguientes elementos útiles para arribar a la solución de esta cuestión. 1. El día 28-X-1998 el señor Juan Carlos Busto solicitó se le informasen los motivos por los cuales se habían reducido sus remuneraciones correspondientes al cargo de Jefe de División que ocupaba, a partir del mes de julio de 1997 (fs. 1, expte. adm. 4079-4709/98). En esa oportunidad manifestó que no se le había notificado ninguna modificación que pudiese afectar su encasillamiento laboral, en tanto que en sus recibos de sueldo surgía el cambio de categoría de 015 a 032, con la consiguiente reducción de haberes en su sueldo básico y antigüedad. 2. El Departamento Ejecutivo municipal, el 2-IX-1998 solicitó informes a la Dirección de Personal, la que el 14-I-1999, sostuvo que debido a las disposiciones del decreto 366/1997 se había decidido la reubicación de determinados agentes a partir del 1-VII-1997, en cuyo marco se encontraba el señor Busto. Agregó copia del decreto mencionado, mediante el cual en virtud de la declaración del estado de emergencia administrativa y a los fines de la reorganización, racionalización y ordenamiento eficaz de los recursos humanos comunales, con arreglo al régimen de la ley 11.685 y en función de los mecanismos de la ley 11.610, el Intendente había dispuesto el reencasillamiento de agentes y funcionarios municipales que se individualizaron en un anexo al mismo, con las categorías y con los horarios indicados en cada caso (art. 3; fs. 3/6 expte. adm. cit.). 3. Consta que en fecha 4-II-1999, fue enviada una carta documento al domicilio del actor -sin que obre su texto en el expediente- (fs. 7, expte. adm. cit.), diligencia que dio por notificado al interesado, tal como indicó el Departamento de Personal el 25-II-1999 (fs. 8, expte. adm. cit.), el que dio intervención en la misma fecha a la Secretaría de Gobierno, Legal y Técnica. La dependencia aludida en último término el 10-III-1999 atento lo informado, devolvió las actuaciones. 4. El día 12-III-1999, se consigna la comparecencia personal del demandante y que en dicha ocasión había realizado una presentación (fs. 8 vta., expte. adm. cit.). En el mentado escrito, el señor Busto hizo mérito de la ausencia de intervención de la Dirección de Asuntos Legales respecto de su petición originaria. Añadió que dicho requerimiento resultaba esencial para la correcta resolución de su reclamo (fs. 9, expte. adm. cit.). 5. La solicitud fue proveída el 12-III-1999 (fs. 9 vta., expte. adm. cit.). La Dirección de Asuntos Legales requirió a la repartición correspondiente informes acerca de la correcta notificación al actor de la

medida adoptada, y solicitó su incorporación al expediente (fs. 10, expte. adm. cit.). La Dirección de Personal afirmó que no existían constancias de notificación del decreto 366/1997 al demandante (fs. 11, expte. adm. cit.). Luego del tránsito de los actuados por ante distintas reparticiones municipales a fin de determinar si el señor Busto había desempeñado el cargo de Jefe de División -30 hs.- hasta julio de 1997, el Departamento de Asesoramiento Legal, el 8-III-2001 elaboró su dictamen (fs. 23/24, expte. adm. cit.). En dicho marco, manifestó que las leyes 11.610 y 11.685 habían determinado un régimen de emergencia y reorganización administrativa, en cuyo contexto se facultó ampliamente a la administración a realizar modificaciones en las condiciones de trabajo en aras de sus objetivos de interés general, evaluando la oportunidad, mérito y conveniencia, procurando una gestión eficaz y eficiente para cumplimentar una adecuada reestructuración de los recursos. Respecto de la notificación al actor, apuntó que el decreto 366/1997 constituía un acto de alcance general y que fue publicado en el Boletín Municipal, fecha a partir de la cual el interesado debió haber realizado su cuestionamiento. Añadió que el señor Busto tuvo conocimiento fehaciente del acto cuestionado pues desde el mes de julio de 1997 -como él mismo lo afirmaba- había tenido conocimiento tanto de la disminución de sus haberes como de su reencasillamiento, sin articular ningún reclamo en tiempo oportuno. Concluyó que la ausencia de impugnación tempestiva determinaba la firmeza del actuar administrativo. 6. En fecha 17-V-2001, el Intendente municipal dictó el decreto 738, mediante el cual, por los fundamentos dados por la Dirección de Asesoramiento Legal, rechazó el reclamo del accionante (fs. 27/28, expte. adm. cit.). 7. El 31-V-2001 el señor Busto se notificó personalmente del decreto mencionado, manifestando su disconformidad y reservó para sí el derecho de accionar judicial y administrativamente. Asimismo solicitó copia del expediente (fs. 28 vta., expte. adm. cit.), las que le fueron entregadas el 6-VI-2001 (fs. 30, expte. adm. cit.). 8. El accionante, en fecha 20-VI-2001, interpuso recurso de revocatoria, advirtiendo que el término para su articulación comenzó a transcurrir a partir de que le fueron entregadas las fotocopias del expediente (fs. 32/33 expte. adm. cit.). Señaló que el 12-X-2000 se le había reconocido una suma de dinero como de legítimo abono a otro agente en su igual situación, que el 23-V-2001 a través del decreto 820/2001 se lo había dado de baja para acogerse a los beneficios jubilatorios y que a fines de 1998 la Administración municipal había subsanado parcialmente su situación al otorgarle la categoría de Técnico "A" -40 hs.- con lo que se restituyó su nivel de ingreso, sin perjuicio de que su jornada laboral había aumentado en 2 horas diarias. En síntesis, el fundamento impugnatorio estuvo constituido por la existencia de un caso -que estimó- análogo al suyo, para lo cual ofreció prueba. 9. El Departamento de Asesoría Legal, el 12-X-2001, entendió que el recurso de revocatoria fue presentado extemporáneamente. Señaló que no correspondía tomar como fecha de notificación la del retiro de las fotocopias sino la fecha misma en que personalmente tomó conocimiento del decreto 738/2001, desde que la petición de copias no interrumpía ni suspendía el plazo para recurrir. Seguidamente, desestimó la posibilidad de su tratamiento como denuncia de ilegitimidad. Concluyó que, debido a la falta de oportunidad de la impugnación, el decreto en cuestión había adquirido firmeza. 10. El decreto 1906 del 26-XII-2001 rechazó el cuestionamiento efectuado por el señor Busto, en virtud de los argumentos brindados en el dictamen legal (fs. 44, expte. adm. cit.). 11. El actor se notificó personalmente el 12-II-2002 (fs. 44 vta., expte. adm. cit.). III. Tal como se han formulado los reparos a la admisibilidad de la pretensión, el asunto a dirimir requiere determinar si asiste razón al municipio de Morón en cuanto opone la incompetencia de este Tribunal para conocer en el asunto, si las imprecisiones que se imputan a la demanda constituyen defecto legal y si la denuncia "VII. Acto firme por falta de impugnación legal en término" con sustento en la firmeza del acto administrativo que el actor pretende enjuiciar, se encuentra corroborada por las constancias administrativas. Liminarmente he de dejar establecido que, de conformidad con lo resuelto por el Tribunal en la causa B. 64.996, "Delbés" (resol. del 4-II-2004), la cuestión ha de resolverse a la luz de lo dispuesto por el nuevo Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo (ley 12.008, texto según ley 13.101). Sentado ello, destaco que este cuerpo, en oportunidad de expedirse sobre cuál era el momento adecuado para resolver las excepciones esgrimidas antes de que se produjera el citado cambio jurisprudencial y en el marco de la compatibilidad señalada, consideró que debían tramitar por la norma aplicable en ese momento -ley 2961- pues, si ello no aconteciera, se descolocaría indebidamente a la demandada en cuanto a sus posiciones en el pleito (B. 63.451, "Bazzano Geovial S.R.L.", resol. del 29-IX-2004). De ese modo habilitó la posibilidad que contempla la ley 2961, en punto a que las defensas deducidas con posterioridad al plazo de quince días de notificada la demanda, se tratasen junto a la sentencia de fondo, doctrina que entiendo aplicable al caso. Al margen de esa situación puntual, el criterio sentado en la citada causa "Delbés", como ya se dijo, auspicia la aplicación de la referida ley 12.008 con las excepciones previstas en el art. 78 incs. 2 y 3. IV. El reparo que invoca la demandada en punto a que su actividad no puede ser objeto de conocimiento por parte de esta Suprema Corte de Justicia, toda vez que el municipio ha actuado en ejercicio de atribuciones discrecionales -con cita del art. 29 inc. 1 de la ley 2961- habrá de fracasar, pues dicha actividad no implica que los órganos estatales tengan un ámbito de actuación desligada del plexo normativo o que ella no resulte controlable. La Administración se encuentra vinculada a la ley y al derecho cuando dicta resoluciones concretas, no obstante que éstas eventualmente tengan su origen en potestades discrecionales. Y el escrutinio judicial de tal actividad no importa la

sustitución del criterio de la Administración por el propio del juez, sino que conlleva la constatación de que aquélla se ajustó a los límites impuestos por el ordenamiento y cumplió con la finalidad perseguida por el legislador al asignarle una facultad de esa naturaleza. Si la discrecionalidad proviene del propio orden jurídico, concierne al juez controlar que su ejercicio se ciña a los márgenes establecidos por aquél (B. 57.053, "Mema", sent. del 24-XI-2010). La fundamentación de la decisión administrativa, incluso y especialmente en materia de facultades discrecionales, tiende a consolidar la vigencia del principio republicano, que impone a los órganos administrativos dar cuenta de sus actos al tiempo que evita que se afecten los derechos de impugnación de los particulares alcanzados por la resolución y se impida la revisión judicial de la legitimidad y razonabilidad de tales actos (B. 66.309, "Buroni", sent. del 17-VII-2011). Bajo tales directivas, el cuestionamiento actoral direccionado a lograr la anulación del decreto municipal que lo reubicó en las plantas funcionales, alterando su remuneración habitual, constituye una situación susceptible de ser enjuiciada en esta instancia. V. Igual criterio deberá propinarse a la defensa formal que involucra la imprecisión expositiva de los hechos contenidos en el escrito de demanda, fundado en la exigencia del art. 31 inc. 4 del Código Varela. En relación a la objeción formal planteada por la demandada, corresponde señalar que la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda tiene por finalidad evitar que las imprecisiones, oscuridad, omisión o error en la demanda impidan su contestación o la dificulten de tal modo que resulte incompatible con el derecho de defensa de la parte accionada (B. 49.858, "Brave Construcciones", sent. del 25-VII-1989; B. 50.086, "B.G.B. Ingeniería", sent. del 4-VIII-1992; B. 52.477, "Ageitos", sent. del 24-II-1998; B. 61.643, "Saullo", sent. del 3-X-2007, entre otras), no procediendo en el caso de ser acogida el rechazo de la acción, sino la fijación de un plazo para subsanar la deficiencia que dio motivo a la interposición de dicha defensa. No obstante haberse continuado la tramitación sin expedirse al respecto, no advierto que exista oscuridad, omisión o error que hayan impedido la contestación de la demanda o la dificultaran de tal modo que resulte agraviado el derecho de defensa, puesto que en el caso, pese a las argumentaciones de la demandada con respecto a los defectos, del texto de responde surge con claridad que ha sabido concretamente cuál es la pretensión de la actora y la magnitud de lo reclamado (B. 57.117, "Carbonara", sent. del 7-IV-2010). VI. 1. Corresponde ahora analizar la objeción a la admisibilidad de la pretensión que denuncia la firmeza de la actuación municipal, debido a la extemporaneidad de la impugnación efectuada por el señor Busto. El procedimiento anterior al dictado del decreto 738/2001, no mereció reproche municipal y por lo tanto los defectos que se indican son a partir de allí. Ello toda vez que la Dirección de Personal afirmó que no existían constancias de notificación del decreto 366/1997 al demandante. Por ante todo el despliegue argumental de la accionada, destaco que el actor al ser informado del decreto mencionado -que rechazó su pedimento-, el día 31-V-2001 se notificó personalmente manifestando en dicha oportunidad su disconformidad y haciendo expresa reserva de accionar judicial y administrativamente, solicitando además- copia del expediente (fs. 28 vta., expte. adm. cit.). Tales piezas le fueron entregadas el 6-VI-2001 (fs. 30, expte. adm. cit.) y dedujo su recurso de revocatoria el 20-VI-2001 (fs. 32/33, expte. adm. cit.). En tales condiciones, no quedan dudas de la falta de consentimiento del interesado con relación al acto que lo agravia, expresado en la leyenda inserta con motivo de su notificación y ampliada pocos días más tarde al fundar el recurso deducido contra aquél. Entiendo que nada puede reprochársele al accionante en este aspecto, pues -más allá de que no trae un planteo específico en estos términos- este Tribunal ha asignado efectos impugnatorios a la firma en disconformidad formulada por el interesado al momento de notificarse del acto que le genera agravio (conf. causas B. 56.698, "Balut", sent. del 17-XII-2003; B. 60.104, "Delledonne", sent. del 29-VIII-2007). Tal razonamiento reposa en el principio de informalismo o formalismo moderado a favor del interesado que rige el trámite administrativo (conf. doct. arts. 39 primer párrafo, 69, 75, 88 y conchs. de la ordenanza general 267/1980; doct. causa B. 57.700, "Montes de Oca", sent. del 10-IX-2003) y permite soslayar los reparos formales opuestos a la admisibilidad de la pretensión. Como es sabido, aquel principio que salvaguarda la debida defensa de los derechos que el art. 15 de la Constitución provincial asegura en todo procedimiento administrativo, posibilita, además, la subsanación de defectos formales en que puedan incurrir los administrados, para dar primacía a la verdad jurídica material y a la legalidad objetiva (conf. doct. causas B. 48.137, "Verdún", sent. del 20-III-1984, "Acuerdos y Sentencias", 1984-I-10; B. 52.262, "Solanas", sent. del 1-X-1991, "Acuerdos y Sentencias", 1991-III-424; B. 55.910, "Llorente Hnos.", sent. del 28-IV-1998, "D.J.B.A.", 155-283; entre muchas otras). Ciertamente es que la aplicación de tal principio reconoce limitaciones, particularmente en materia recursiva (v.gr. art. 74, ord. gral. 267/1980). Mas también resulta incuestionable que, en determinados supuestos es razonable abrir paso a la dispensa formal (conf. doct. causa B. 52.642, "Silva de Oleastro", sent. del 25-IX-1990) en vez de favorecer un temperamento estricto o riguroso. La flexibilidad se impone cuando la manifestación de disconformidad expresada por el recurrente al tiempo de la notificación del acto cuestionado es complementada con una suficiente expresión de fundamentos de la impugnación, en tiempo razonable (conf. doct. B. 56.698, "Balut", citado). 2. Tampoco mejora el andamiaje de la excepción planteada si se considera a los actos, cuya impugnación se señala como deficiente, desde la óptica de que el decreto 366/1997 constituye un acto de alcance general, que fue oportunamente publicado en el Boletín Municipal. Ha quedado patentizado en el relato del trámite del expediente administrativo que el decreto

aludido no había sido notificado al actor. He de allí que su concreto anociamiento ocurrió en una etapa posterior y con motivo del reclamo salarial que efectuara el demandante. Tal detalle permite desechar la objeción debido a que, una vez particularizado el acto de alcance general mediante su notificación al señor Busto, el mismo impugnó la decisión del modo expuesto precedentemente.

3. La objeción relativa al incumplimiento del plazo determinado en el art. 13 de la ley 2961, tampoco puede tener éxito. Este Tribunal ha resuelto que es de aplicación el art. 78 de la ley 12.008 -modificado por la ley 13.101- que en sus incs. 2 y 3 dispone que: "En todos los casos en que el presente Código otorgue plazos más amplios para la realización de actos procesales, se aplicarán estos a los procesos anteriores a su entrada en vigencia" (inc. 2); "En las causas regidas por el art. 215, segundo párrafo de la Constitución de la Provincia, serán de aplicación las normas del presente código, en cuanto resulten compatibles con la jurisdicción atribuida por aquel precepto a la Suprema Corte de Justicia..." (inc. 3). De tal modo, en mérito a lo expresado, el nuevo Código de la materia deviene aplicable a las causas iniciadas antes del 15 de diciembre de 2003, en tanto las normas resulten compatibles con la jurisdicción atribuida a esta Suprema Corte por el art. 215, segunda parte de la Constitución provincial (causa B. 64.996, "Delbés", int. del 4-II-2004; B. 60.636, "Luna", sent. del 30-III-2005; B. 62.283, "Dionisio Dematei", resol. del 11-V-2005). Es por ello que teniendo en cuenta que el art. 18 del Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo, ley 12.008, texto según ley 13.101, en su inc. "a", establece un plazo de 90 días para la promoción de la demanda cuando, como en el caso de autos, se pretende la anulación de actos administrativos de alcance particular, el que se computará a partir de la fecha de notificación al interesado del acto definitivo y que agota la instancia administrativa. Por ello cabe concluir que el término apuntado no ha transcurrido desde la notificación del decreto 1906/2001 -el 12-II-2002-, puesto que la demanda fue presentada el 19-IV-2002.

VII. Por todo lo expuesto corresponde desestimar los reparos formales opuestos al progreso formal de la demanda por la Municipalidad de Morón. Voto por la negativa. A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Hitters dijo: Adhiero al relato de antecedentes (capítulos I y II), desarrollo argumental (capítulos III, IV, V, VI apartados 2 y 3) y solución propuesta (capítulo VII), por mi distinguido colega que abre el presente acuerdo, doctor Genoud. En cambio, en relación al planteo de inadmisibilidad de la pretensión con base en la firmeza del decreto 738/2001, derivada de la interposición extemporánea del recurso de revocatoria, para desestimarlo he de recorrer un desarrollo argumental diverso. Los hechos relevantes para esclarecer la cuestión, sintéticamente expuestos, son los que siguen: i) el 18-V-2001, mediante decreto 738, el Intendente municipal de Morón rechazó el reclamo por la disminución de las remuneraciones a partir del mes de julio de 1997 interpuesto por el agente Juan Carlos Busto (fs. 28, expte. adm.4079-47909/98); ii) el 31 de mayo de 2001 el señor Busto se notificó en los siguientes términos: "Me notifico en disconformidad reservándome el derecho de accionar judicial y administrativamente. Solicito copia del presente expediente en forma urgente". (fs. 28 vta.); iii) el 6 de junio el coordinador de despacho administrativo de la Secretaría de Gobierno, proveyó "Visto lo solicitado a fs. 28 vta. in fine y en virtud que el recurrente es parte legítima en el presente expediente, autorízase a extraer fotocopias a su costa, a don Juan Carlos Bustos, DNI ..., a tal fin notifíquese..." (fs. 30); iv) ese mismo día el señor Busto se presentó y retiró fotocopias del expediente en su totalidad (fs. 30); v) el 20 de junio de 2001 el señor Busto interpuso recurso de revocatoria (fs. 31/33); vi) finalmente, tras las diligencias de rigor, el Intendente municipal, el 26 de diciembre de 2001, mediante decreto 1906/2001, decidió rechazar el recurso interpuesto. Para así decidir sostuvo, en esencia, que "... el recurso de revocatoria obrante a fs. 31/33 presentado por dicho agente ha sido planteado fuera del término previsto por el artículo 89 de la ordenanza 11.654"; "... que asimismo señala la citada dirección que al no haber el señor Juan Carlos Busto efectuado en tiempo y forma, interposición recursiva o reclamo alguno en sede administrativa, su reclamo posterior contraría una conducta suya previa, válida y eficaz, como es el haber admitido, tácita y enteramente, el accionar administrativo". Al emitir opinión en la causa A. 70.399, "Müller", sent. del 10-XII-2014, analicé los efectos que cabe asignar al pedido de vista de las actuaciones cuando se encuentra en curso el plazo para interponer un recurso administrativo. Entiendo que la argumentación allí desplegada para asignar efecto interruptivo a tal requerimiento es enteramente aplicable al supuesto bajo examen, en el que el interesado en el procedimiento, al notificarse en disconformidad de un acto administrativo y hacer reserva de accionar judicial y administrativamente, requiere fotocopias de lo actuado. Por tal motivo, me permitiré, en esencia, reproducir las razones allí expuestas. Sintetizando lo que será objeto de desarrollo en este voto, cabe afirmar que: i) la aplicación del art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es extensible a las autoridades administrativas; ii) el elenco de garantías mínimas allí previstas debe respetarse en tal tipo de procedimiento y en cualquier otro cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas y iii) el conocimiento de todos los antecedentes existentes en las actuaciones administrativas es un presupuesto insoslayable de una efectiva y útil participación del interesado. Ello no es sino un derivado esencial del "debido proceso", entendido como el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. La aplicación del art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de las decisiones de los órganos administrativos: La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en distintos

pronunciamientos, ha sostenido que la aplicación del art. 8.1 de la Convención -no obstante que su literalidad llevaría a suponer que está orientada exclusivamente a los órganos judiciales-, es extensible a las autoridades administrativas, en tanto sus decisiones puedan afectar derechos. En efecto, al decidir el caso "Claude Reyes" (Chile) sentencia del 19-IX-2006, Serie C n° 151, (párrs. 114 y 116 a 119), volvió a poner sobre relieve que: El art. 8 de la C.A.D.H. se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el mencionado art. 8.1, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. El incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional. El referido art. 8.1 no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales, ya que las garantías que establece deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, toda vez que el Estado también confiere a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos. De esta forma, las garantías contempladas en el artículo de marras son también aplicables -por regla- al supuesto en que la autoridad pública adopte decisiones que determinen tales derechos. El elenco de garantías mínimas allí previstas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas: La jurisprudencia interamericana ha atribuido un carácter "expansivo" a las reglas previstas en el art. 8.2 de la Convención, con el evidente propósito de ampliar la tutela judicial en todos los supuestos: "a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes". El conocimiento de todos los antecedentes existentes en las actuaciones administrativas es un presupuesto insoslayable de una efectiva y útil participación del interesado: El referido cuerpo de Justicia Regional, en el caso "Radilla Pacheco" (México), sentencia del 23 de noviembre de 2009, Serie 209, párrs. 247, 252 y 253, estableció algunas precisiones sobre el tópico. En efecto, de conformidad con el derecho reconocido en el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el art. 1.1 de la misma, dicho Tribunal ha establecido que los Estados tienen la obligación de garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos, los interesados que hayan sufrido un perjuicio puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus intereses. Dicha participación deberá tener como finalidad el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de lo ocurrido y el otorgamiento de una justa reparación. Tal órgano jurisdiccional estima que el acceso al expediente es requisito sine qua non de la intervención procesal de la víctima, criterio que, de alguna manera, resulta aplicable al supuesto aquí juzgado. Igual criterio ha sustentado la Comisión Interamericana en el caso "Brewer Carías vs. Venezuela", al considerar que "... la imposibilidad de la [presunta] víctima de acceder al expediente en su totalidad y sacar fotocopias, configuró la violación al derecho a contar con los medios adecuados para la preparación de la defensa".

El derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva en el ámbito doméstico. Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, considero que en el ámbito doméstico la tutela administrativa y judicial efectiva también ha sido reconocida expresamente. De una parte, en la causa "Astorga Bratch" (Fallos 327:4185), la Corte Suprema de Justicia de la Nación, puso de manifiesto que la tutela administrativa y judicial efectiva, resultante tanto del art. 18 de la Constitución nacional, como de los arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 inc. 3 apartados "a" y "b" y 14 inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles, Políticos y Culturales, "... supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes- y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión- fundada (Fallos: 310:1819)". De la otra, la propia Constitución provincial en su art. 15, asegura "... la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial". Otras razones que justifican el reconocimiento de efecto suspensivo del plazo para interponer un recurso al pedido de vista del expediente administrativo. A todo evento vale la pena poner de relieve que: La norma de procedimiento administrativo municipal (ordenanza general 267/80) establece el principio de libre acceso al expediente durante todo su trámite: "La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, tendrán acceso al expediente durante todo su trámite", previsión que replica la ordenanza 11.654 de la Municipalidad de Morón. Si tal principio rigiera sin fisuras no haría falta establecer los efectos del pedido de vista -o de obtención de fotocopias-, porque estos se

verían satisfechos en el mismo instante en que fueren requeridos. Empero, si la parte pide por escrito vista de las actuaciones -o fotocopias de las mismas-, cabe presumir que lo hace porque no ha podido acceder a las mismas de la manera allí prescripta. De tal modo, resultando que el acceso irrestricto al expediente durante todo su trámite es un derecho del interesado, de las limitaciones a su ejercicio no podrían derivarse consecuencias en su contra. Como quedara expuesto líneas arriba el debido proceso adjetivo supone el completo conocimiento de los antecedentes por parte del afectado, a efectos de poder formular una adecuada defensa de sus derechos e intereses. En particular, la exigencia de interposición fundada de los recursos administrativos, en plazos breves y perentorios (arts. 74; 89 [revocatoria]; 92 [jerárquico] y 94 [apelación], todos de la ordenanza general 267/80; 74, 89, 92 de la ordenanza 11.654 del Municipio de Morón), potencia dicha necesidad. La efectividad de la concesión de la vista requerida supone que el interesado se encuentre en condiciones de interponer un recurso útil. No podría considerarse ajustado al debido proceso, al principio de la "buena fe", a la "confianza legítima" que la Administración concediera la vista de las actuaciones -o autorizara la obtención de fotocopias- una vez vencido el plazo para recurrir, para luego sostener que -por tal razón- el recurso es inadmisilible; tampoco lo sería que las facilitara faltando un plazo exiguo para el vencimiento del previsto para la interposición del recurso, porque de tal modo no garantizaría la participación efectiva y útil del interesado. Ello, sobremanera, teniendo en consideración que el agotamiento de la vía administrativa -tratándose de pretensiones impugnatorias- en numerosas oportunidades (toda vez que el acto administrativo no emane de autoridad con competencia resolutoria final o delegada por aquélla [conf. art. 14 del C.P.C.A., ley 12.008]), depende del tránsito recursivo, de modo tal que la inadmisibilidad de la impugnación en dicho ámbito, impide el consecuente enjuiciamiento judicial, lo que resulta contrario a la amplia regla de accesibilidad jurisdiccional (arts. 18, Const. nacional; 8 y 25, Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 15, Const. provincial). Por lo demás, si la preocupación fuese el impacto negativo que pudiere tener dicho reconocimiento en el interés público, basta con señalar que la celeridad con que se resuelva el pedimento depende enteramente de la Administración, no pudiendo insumir más que unos pocos días (art. 77 incs. "b" y "c" de la ordenanza general 267/80; ídem de la ordenanza 11.654 del Municipio de Morón). Reiterando mi adhesión al voto del doctor Genoud, con la limitación apuntada, voto por la negativa. A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo: 1. Adhiero al desarrollo y conclusiones que propone el doctor Genoud en los puntos III, IV, V y VI aps. 2 y 3 de su sufragio. 2. Sin embargo, me aparto en cuanto al tratamiento del planteo vinculado a que el pedido de copias formulado en el expediente condicionó el cómputo del plazo para deducir el recurso contra el acto que denegó su petición (v fs. 7 vta. y relato en el punto II.1 del voto del doctor Hitters). Con base en la doctrina sentada por mayoría en la causa A. 70.399, "Müller" (sent. de 10-XII-2014) considero que le asiste razón al accionante. Veamos. a. En la especie resulta aplicable el art. 11 de la Ordenanza de Procedimiento Administrativo 11.654 de la Municipalidad de Morón (texto análogo a la norma contenida en el decreto ley 7647/1970 y la ord. gral. 267) que consagra con amplitud el derecho de libre acceso al expediente de la parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante. La norma -al igual que su par provincial abordado en "Müller"- procura evitar obstáculos que perturben el examen de las actuaciones. Pero también ha venido a precisar con claridad que el acceso al expediente procede no ya en determinadas etapas del procedimiento sino, como reza el texto, "... durante todo su trámite" (conf. Bezzi, Osvaldo M., "Ley de Procedimiento Administrativo. Anotada y Comentada", La Plata, 1971, pág. 42). b. En la causa "Müller" este Tribunal abandonó la doctrina sentada, con anterior composición, en la causa B. 48.328, "D'Ambar S.A." (sent. de 22-XII-1987); precedente en el que se resolvió: i] que la vista del expediente es "inconducente" a tenor del libre acceso al expediente que surge del art. 11; ii] que no interrumpe plazo recursivo alguno, pues no se ha establecido previsión al respecto. Elaborada antes de la reforma constitucional de 1994, aunque seguida en algunos casos posteriores (p. ej., en la causa B. 56.418, "Distribuidora Química S.A.", sent. de 8-IX-1998), la interpretación que presidió lo resuelto en "D'Ambar S.A." se confunde en la bruma de un análisis literal de la norma de procedimiento (allí el decreto ley 7647/1970) que no permite comprender el valor del instituto en función de la garantía de la defensa en sede administrativa (art. 15, Const. pcial.) y el debido proceso adjetivo (causas B. 65.739, "Burtin", sent. de 9-XII-2010; B. 58.475, "Petrini", sent. de 31-VIII-2011; B. 63.686, "Severo Frers", sent. de 7-IX-2011; etc.) y que favorece prácticas reñidas con el principio de la buena fe, en virtud del cual la administración, en el ejercicio de sus potestades, debe observar una conducta leal, honesta y diligente (conf. González Pérez, Jesús, "El principio general de la buena fe en el derecho administrativo", Madrid, 1983, pág. 57 y sigtes.; causas B. 61.279, "Empresa Constructora Luis de Angelis", resol. de 16-X-2002; B. 58.908, "Estrada", resol. de 9-VI-2004) tanto en el curso de las tramitaciones como en las relaciones con terceros (causas B. 60.407, "Barraza", sent. de 23-V-2007; B. 59.431, "Bongiorno de Pezzano", sent. de 9-XII-2010; B. 66.251, "Trajtemberg", sent. de 6-IV-2011, entre muchas). Las cláusulas de los arts. 15 y 166, último párrafo, de la Constitución promueven el acceso a la jurisdicción en esta materia, con el sentido y los alcances que les hemos dado, entre otras, en la causa B. 64.553, "Gaineddu" (sent. de 23-V-2003). Ellas orientan la interpretación del Código Procesal Contencioso Administrativo (doct. causa A. 70.396, "Franchetti", sent. de 19-X-2011) y, de manera equivalente, influyen también en la recta apreciación de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos, en la

medida en que diversos asuntos contenciosos terminan de configurarse como tales una vez tramitadas actuaciones ante la propia Administración Pública. De consuno, dichas cláusulas fundamentan la aplicación del criterio más favorable al ejercicio de la acción condensado en el principio in dubio pro accione (v. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, "Curso de derecho administrativo", 5ª ed., Madrid, 1988, tº II, pág. 457) ampliamente consolidado en la jurisprudencia de esta Corte (v. causas B. 57.700, "Montes de Oca", sent. de 10-IX-2003; B. 61.558, "Galesio", sent. de 6-VII-2005; B. 59.571, "B.E.D.A. S.A.", sent. de 8-X-2008; B. 64.916, "Papi de Lascano", sent. de 18-IV-2011; A. 69.105, "Maldonado", sent. de 13-XI-2012).

c. La norma aplicable al procedimiento en el ámbito de la comuna demandada -al igual que el decreto ley 7647/1970- adolece de una regla expresa que confiera al pedido de vista el efecto automático o ex lege de suspender plazos impugnativos, como sucede con otras disposiciones sectoriales vigentes en esta Provincia (v.gr. art. 104, dec. 4161/1996, reglamentario de la ley 10.430; art. 171 del Reglamento de Disciplina del Banco Provincia; v. causa B. 65.254, "Yovovich", sent. de 31-VIII-2007) y se establece con carácter general en el orden nacional (conf. art. 76 del dec. ley 1759/1972, con sus reformas, reglamentario del decreto ley 19.549/1972, con sus reformas). Ahora, ello no puede conducir a vaciar el significado de la vista, en tanto instituto que es proyección instrumental del principio del debido proceso y la defensa en sede administrativa. Lo contrario favorece la opacidad sobre la transparencia, el burocratismo sobre la eficacia, y conduce al error en lugar del acierto en lo que atañe a la recta comprensión del ordenamiento. A falta de previsión expresa, los órganos de la administración deben asignar a la petición de vista eficacia suspensiva de los plazos impugnativos en curso, en absoluto extensos sino caracterizados por su exigüidad (v. arts. 89, 92, 94, 95 y concs., dec. ley 7647/1970; los propios de la ord. gral. 267 y de la ordenanza 11.654 de Morón). Esta interpretación resguarda el sentido y la utilidad del instituto, al tiempo que le confiere el máximo rendimiento posible como instrumento al servicio de la defensa en sede administrativa (art. 15, Const. pcial.). Por el contrario, la idea opuesta da lugar a resultados disfuncionales. Es dable apreciar que, objetivamente, aquella interpretación permite que la autoridad pueda aguardar la expiración del plazo recursivo correspondiente para recién entonces facilitar la vista, lo que le permitiría invocar la firmeza del acto implicado y evitar el control administrativo o judicial sobre la legalidad de lo decidido. La mera posibilidad de convalidar un comportamiento de esa índole o, lo que es peor, de que algo así se consume a sabiendas, algo tan próximo al embuste como alejado de la buena fe (conf. González Pérez, Jesús, ob. cit. págs. 45, 46, 81 y sigtes.), desmorona por su base el argumento derivado de la interpretación literal del art. 74, primer párrafo del régimen procedimental. En varias oportunidades hemos recordado que el principio de protección a la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento, de la buena fe y la seguridad jurídica, y plenamente aplicable a las relaciones entre la administración y los particulares, tiende a evitar que la autoridad pública adopte medidas contrarias a la expectativa razonable inducida por anteriores decisiones o comportamientos de sus órganos y en función de los cuales los interesados actuaron u orientaron sus propias decisiones (conf. doct. Tribunal Supremo español, sala contencioso administrativa, S.T.S. 5919/2005, sent. de 6-X-2005 y S.T.S. 6032/2009, sent. de 6-X-2009; causas B. 56.425, "Bomarco S.A.", sent. de 15-IV-2009; B. 63.822, "González", sent. de 10-VIII-2011). En la especie, no suscita duda alguna que cuando la Administración hizo lugar al pedido del actor, entregándole copias del expediente, generó en él una legítima expectativa de que habría de serle posible, tras el examen de las actuaciones, articular en tiempo hábil el recurso que estimara pertinente para una mejor defensa de sus derechos; expectativa que sólo podía alimentarse a partir del reconocimiento de la eficacia suspensiva de dicho accionar, consecuencia ésta que, para más, posee una lógica indisputable y un perfecto acomodamiento al orden jurídico.

d. El hecho de que haya mediado una notificación válida del acto lesivo no cambia en principio las cosas (v. fs. 28 vta.). Esa comunicación permite al destinatario conocer la decisión que la autoridad ha dictado. Pero no implica el acceso al expediente, que en muchos casos puede ser indispensable o simplemente provechoso para un cuestionamiento eficaz del acto válidamente notificado. Si los plazos siguen corriendo mientras el interesado aguarda el cumplimiento del trámite esencial de la vista (causa B. 65.932, "Curone", sent. de 9-VI-2004) lo más probable es que sobrevenga su indefensión. Es fácil apreciar cuán profundo será el cercenamiento de las facultades recursivas si a la vista se le desconoce la consecuencia suspensiva aquí predicada. En anteriores ocasiones esta Corte ha resaltado el papel del recurso administrativo como componente esencial del debido proceso, herramienta específica al servicio de quien se siente afectado por una decisión y medio idóneo para que la Administración revise la eficacia y la plena vigencia a la legalidad de su obrar (conf. mi voto en la causa B. 61.020, "Grimaux", sent. de 30-V-2012). Esos fines de interés público, asociados al cometido troncal del derecho al recurso, apuntalan la solución interpretativa que pregonamos.

e. Desde luego, el otorgamiento de la vista está desprovisto de complejidades. Se concreta mediante un trámite harto sencillo, que puede decidirse y realizarse muy rápidamente. La duración de su efecto suspensivo se prolonga desde la solicitud hasta la toma de conocimiento del expediente (arg. causa B. 65.254, cit.). Si fuere pertinente representarse algún hipotético impacto negativo vinculado a la realización de dicha actuación (por ejemplo, el retardo del procedimiento), aquél sería siempre comparativamente insignificante y en todo caso sólo repercutiría sobre el interés de quien la hubiese solicitado. Al menos en supuestos como el de autos, en que el reclamo

origina una tramitación administrativa sin cointerés, queda totalmente descartado que una suspensión de los términos impugnativos pudiese perturbar la buena marcha de la Administración o afectar derechos de terceros. Por otra parte, la eficacia, la consecuente celeridad del procedimiento (arts. 48, 50 y conchs., dec. ley 7647/1970 y conchs. de la ord. gral. 267 y la 11.654 de la Municipalidad de Morón) y la perentoriedad e improrrogabilidad de los plazos recursivos (art. 74, primer párrafo, normas cit.), son directrices o reglas que no giran en el vacío. Deben armonizarse con la garantía de la tutela en vía administrativa, de explícita base constitucional (art. 15, Const. pcial.), en el entendimiento de que la celeridad contribuye a gestionar con eficacia el procedimiento, pero la garantía de la defensa es condición primordial de su validez. Sobre tales bases el análisis de los pros y los contras que pudiere arrojar la inteligencia atribuida a la falta de una regla expresa, omisión a la que otrora aludió el Tribunal el precedente "D'Ambar S.A.", así como el balance o ponderación racional de los bienes jurídicos en juego (debido proceso adjetivo, defensa en sede administrativa y acceso al conocimiento del obrar público vs. celeridad de los trámites, perentoriedad e improrrogabilidad de los plazos), descartan con rotundidad la interpretación sentada a partir de aquel pronunciamiento (doct. causa "Müller", cit.). f. En el procedimiento administrativo la búsqueda de la verdad objetiva y el pronunciamiento oportuno del acto que fundadamente resuelve conforme a derecho las cuestiones planteadas (causa B. 60.411, "Ferraro", sent. de 4-III-2009) son pilares fundamentales. Quien peticiona en calidad de interesado no es contendiente de la autoridad pública, sino un colaborador en la realización de tales propósitos; y así debe ser considerado. Que a la Administración le sea solicitado el examen de las actuaciones para la mejor estructuración de un recurso contra algún acto suyo, en nada debería afectarla. Por el contrario, una mejor información del asunto redundará positivamente sobre la precisión y seriedad de los planteos que se le formulen. Con esa actitud y bajo el prisma de la buena fe debe acordarse y tramitarse la vista. Además, cuando el interesado solicita el acceso al expediente cabe presumir que necesita conocer documentos o datos de éste que ignora. Si ello es retaceado, porque se lo concede parcialmente, o si es desvirtuado, porque se lo hace posible una vez vencido el plazo para impugnar el acto sin conferirle a la correspondiente diligencia valor suspensivo, tarde o temprano el interesado quedará emplazado por obra de la Administración ante la disyuntiva, probablemente tan arbitraria como fatal, de impugnar "a ciegas" lo decidido o insistir con sus pedidos asumiendo el riesgo de la no contestación (y consecuente firmeza) del acto. Un escenario que en cualquier caso agraviará su derecho de defensa y que por cierto infringe la buena fe exigible a toda entidad pública, sin beneficio para el interés general. La falta de una disposición específica reguladora de la pregonada eficacia suspensiva no justifica privar a la solicitud de vista aceptada de esa consecuencia; menos aún cuando ella es una derivación que condice con los principios del ordenamiento. Aunque nada se diga, todo indica que semejante actuar (el pedido y el otorgamiento de la vista) lleva ínsito -o permite deducir- la neutralización del iter procedimental, resultado no escindible que corre a la par de la toma de conocimiento del expediente. Evidentemente, lo debido y aconsejable en situaciones como las aquí abordadas es que el otorgamiento de la vista -o de copias del expediente- se provea pronta, expresa y favorablemente en un solo acto junto con la suspensión de los plazos para recurrir, tal como incluso se habría propiciado -de alguna manera- en la providencia de fs. 30 del expediente administrativo 4079-47909/98. Lo expuesto persuade del error que supondría tratar de inferir de la falta de pronunciamiento expreso sobre la suspensión de los plazos un rechazo presunto, y ratifica la idea tantas veces propugnada: el otorgamiento de la vista en las condiciones comprobadas en el caso implica y conlleva el despacho suspensivo, por ser ello además la única solución compatible con los principios y garantías en juego. Para más, la aceptación suspensiva implícita referida posee un indiscutible andamio jurídico (conf. Consiglio di Stato Italia, secc. 4ª, sent. n° 813, de 7-II-2011; García Trevijano, José Antonio, "Los actos administrativos", Madrid, 1986, pág. 164; Escuin Palop, Vicente, "El acto administrativo implícito", Madrid, 1999, pág. 79; Devolvé, Pierre, "L'acte administratif", Paris, 1983, pág. 180, n° 422) desde que se ajusta plenamente al ordenamiento (Martín Mateo, Ramón, "Actos tácitos y actividad autorizante", R.E.D.A., Madrid, 1975, págs. 17 y sigtes.), sin que le sean en absoluto atingentes las consideraciones efectuadas por esta Corte, en casos diferentes y bajo regímenes marcadamente distintos en que se estimó necesaria una declaración de voluntad administrativa expresa (causas B. 57.970, "Monegal", sent. de 11-VII-2001; B. 57.805, "Sociedad Anónima Garovaglio y Zorraquín", sent. de 26-IX-2007). 3. Con base en estas consideraciones, voto por la negativa. A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor de Lazzari dijo: Adhiero al voto de mi distinguido colega doctor Soria. Voto por la negativa. El señor Juez doctor Pettigiani, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Genoud, votó la primera cuestión también por la negativa. A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Negri dijo: Adhiero al desarrollo argumental y solución propuesta por el colega que inicia el acuerdo, a excepción de lo manifestado en el punto VI, ap. 1 -párrafo décimo- de su exposición, pues considero que los restantes fundamentos brindados resultan suficientes para desestimar las defensas formales opuestas por la accionada. Con dicho alcance, doy mi voto también por la negativa. La señora Jueza doctora Kogan, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Soria, votó la primera cuestión también por la negativa. A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Genoud dijo: I. El señor Juan Carlos Busto promovió demanda contencioso administrativa a fin de obtener la anulación del decreto 738/2001 dictado por el Intendente de la Municipalidad de Morón que

denegó su reclamo de liquidación y pago de las diferencias salariales que aduce se le adeudan con motivo de la aplicación del decreto 366/1997, el cual lo reubicó como empleado en el escalafón administrativo de la accionada. Como consecuencia de la anulación que persigue, solicita se condene a la demandada a pagarle las sumas reclamadas, con más los daños y perjuicios que dice haber sufrido, como también un monto correspondiente al daño moral. Relata que ingresó a trabajar en dependencias de la accionada en el año 1970, que en el año 1983 lo designó como Jefe de Espectáculos Públicos y que tres años después fue equiparado a la categoría Jefe de División, en el que fue ratificado posteriormente. Manifiesta que en el mes de julio de 1997 dejó de percibir la remuneración que había recibido durante 14 años correspondiente a su cargo, sin que le fueran notificados los motivos de dicha alteración. Añade que el 25-IX-1998 inició un reclamo para conocer el fundamento de dicha disminución, momento en el que se le informó que a través del decreto 1420/1998 se lo había categorizado como Técnico "A" con una jornada laboral de 40 hs. Refiere que el decreto 366/1997 resulta nulo debido a que, al disminuir su remuneración, vulnera sus derechos subjetivos como también la estabilidad de su remuneración. Estima que con esa designación el Departamento Ejecutivo Municipal intentó compensar la precariedad salarial a la que alega fue sometido durante un año y medio, pero que sin embargo debió afrontar un aumento de 2 horas diarias respecto de su anterior carga horaria. Destaca que tomó conocimiento que dos agentes en su misma situación habían efectuado el similar reclamo. En uno de ellos -afirma- el Concejo Deliberante, a través de la ordenanza 3236/00 declaró de legítimo abono una suma de dinero compensatoria de idéntica disminución de haberes. Afirma que la merma de sus haberes le significó un grave perjuicio cuya reparación persigue como también el daño moral, para lo cual practica una liquidación.

II. Corrido el traslado de ley, se presentó a juicio la Municipalidad de Morón sosteniendo la legitimidad de los actos enjuiciados. Luego de una pormenorizada negativa de la exposición contenida en la demanda, señala que en pleno ejercicio de sus atribuciones el Departamento Ejecutivo dictó el decreto 366/1997 mediante el cual se dispuso el estado de emergencia administrativa a los fines de la reorganización de las estructuras, racionalización y ordenamiento de los recursos humanos del municipio. Alega que la ley 11.610 dispuso la división del Partido de Morón, creándose los municipios de Hurlingham e Ituzaingó, del mismo modo que la ley 11.685 declaró de interés la reorganización de las estructuras administrativas y la racionalización de los recursos humanos de las comunas provinciales. Añade que de ese modo se otorgaron amplias facultades a los titulares de los departamentos ejecutivos para disponer las acciones necesarias para el cumplimiento de esos fines, y de acuerdo a tales pautas se procedió a reorganizar las plantas del municipio accionado, habilitando el reencasillamiento del personal conforme el art. 3 del decreto 366/1997. Considera que la reubicación del actor está comprendida dentro de las facultades del Departamento Ejecutivo ante un estado de emergencia y que si el Intendente estaba facultado para suprimir el cargo, surgía implícita la posibilidad de disponer cambios de categoría ante esa situación. Finalmente agrega que, bajo ese prisma, el decreto 366/1997 no ha incurrido en arbitrariedad sino que ha sido una actuación producto de las atribuciones inherentes al Intendente.

III. 1. Con anterioridad a delimitar el ámbito de la presente controversia, estimo necesario destacar que el señor Busto en su presentación del 20-VI-2001 ante la autoridad administrativa (fs. 31/32, expte. adm. cit.) expuso que el día 23-V-2001 el Intendente municipal dictó el decreto 820/2001 mediante el que dispuso su baja de las plantas comunales para acogerse a los beneficios jubilatorios de acuerdo al art. 3 de la ley 12.563 y al art. 105 de la ordenanza 11.654. En la misma oportunidad -y otro tanto en este pleito- afirmó que a fines de 1998 la administración había subsanado en parte su agravio mediante la designación como Técnico "A" con 40 hs., circunstancia que restituyó el nivel de su ingreso de haberes, sin perjuicio de afrontar 2 horas más a su jornada laboral. Sin embargo, el señor Busto ha practicado liquidación sobre las diferencias que considera se le adeudan desde el mes de julio de 1997 hasta el mes de abril de 2001.

2. A ello he de añadir que no ha existido compulsa pericial para determinar, de manera eficiente, el período en que se registraría la disminución del salario que se denuncia.

3. Merced a lo expuesto, debo concluir que ha sido el propio actor quien ha limitado el lapso del reconocimiento de las diferencias salariales que han sido reclamadas. Ello es desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha del dictado del decreto 1420/1998 a través del cual se lo designó como Técnico "A".

IV. El caso se estructura en virtud del -ya señalado- reclamo de diferencias salariales que el señor Busto alega le corresponden como consecuencia de su reubicación en las plantas funcionales de la Municipalidad de Morón, dispuesta por el decreto 366/1997. Por el contrario, el actor no ha polemizado acerca de la restitución de sus funciones o su cargo anterior a dicha decisión o bien acerca de la potestad municipal para concretar tal reorganización, o respecto del incremento del horario de su jornada laboral. Es decir, que en autos el análisis se circunscribe a determinar si el Departamento Ejecutivo Municipal se encontraba autorizado por las leyes 11.610 y 11.685 -y bajo el invocado régimen de emergencia administrativa- a disminuir el sueldo del actor como consecuencia de la reestructuración de su cargo y sus funciones.

V. 1. Corresponde principiar el estudio de esta causa por el acto municipal que dispuso la reestructuración de la dotación de personal del municipio. Así, el decreto 366 del 1-VII-1997 fue dictado considerando la ley 11.685 y el decreto comunal 115/1995, fundamentado en la nueva realidad institucional del municipio; así como en instrucciones y directivas del ejecutivo provincial que determinaban la necesidad de racionalizar de manera inmediata las estructuras administrativas existentes

para adaptarlas a los nuevos requerimientos en pos de optimizar tanto la prestación de los servicios, como la necesidad de ordenar adecuadamente los recursos humanos, ajustando su planta de personal a las reales posibilidades presupuestarias emergentes de la reducción territorial operada con la ley 11.610. Señaló que luego de la evaluación de las distintas áreas de los recursos humanos y de la dotación necesaria para el eficaz funcionamiento administrativo, se imponía la necesidad de continuar las acciones tendientes a obtener su concreto reordenamiento, aplicando las previsiones de la ley 11.685 respecto del personal cuyo encuadramiento laboral no se ajustaba a los requerimientos específicos de las funciones a su cargo. Añadió que razones de encuadramiento presupuestario exigían producir cambios en la redistribución de recursos humanos y en la administración de los fondos referidos al pago de haberes del personal con el objeto de disminuir gastos sin afectar las prestaciones y eficiencia de los servicios. En consecuencia -y para lo que aquí interesa- se dispuso el reencasillamiento del personal, agentes y funcionarios municipales que se enumeraron en el Anexo I en las categorías y horarios indicados con vigencia a partir del 1-VII-1997 (art. 3). 2. De lo expuesto surge que el Departamento Ejecutivo Municipal, en virtud de la autorización de la ley 11.685, consideró necesario diseñar la dotación de personal para que se adaptase a la dimensión municipal que surgía de la división territorial ocurrida con la ley 11.610. Además de la modificación en su organigrama y la redistribución de personal, el Intendente resolvió un ajuste en la administración de los fondos referidos al pago de haberes del personal con el objeto de disminuir gastos sin afectar las prestaciones y eficiencia de los servicios (v. dec. 366/1997).

VI. 1. Como consecuencia de los fundamentos del decreto referido, resulta necesario indagar en los contenidos de la ley 11.685, con el fin de verificar la existencia de la autorización tanto para modificar las estructuras de personal como del salario de los agentes en función de la declarada emergencia administrativa. La ley 11.685 declaró de interés provincial la reorganización de las estructuras y la racionalización y ordenamiento eficaz de los recursos humanos de las municipalidades de la Provincia (art. 1). Transitoriamente (art. 2), facultó a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales a disponer la extinción, supresión, transformación, escisión o fusión de unidades o dependencias orgánicas cualquiera sea su denominación o ubicación estructural (art. 3). A su vez, autorizó a los intendentes a mantener en situación de disponibilidad y a disponer el cese, por razones de buen servicio y con indemnización, al personal de sus dependencias (arts. 4 a 11). 2. Se trata de disposiciones de emergencia y transitorias. Ellas, según los propios términos utilizados por el legislador, "... ponen en ejercicio el poder de policía en la emergencia, propendiendo al mejoramiento de la organización administrativa municipal y regirán hasta el 31 de diciembre de 1996" (art. 2). Consiste en medidas de excepción cuyos alcances no pueden extenderse a ámbitos que no se encuentran expresamente previstos (doct. causas B. 57.624, "Michard", sent. del 20-VI-2007; B. 58.302, "Guimarey", sent. del 21-XII-2011; entre otras). La "amplia" facultad otorgada a los titulares de departamentos ejecutivos de suprimir estructuras es ya, en sí misma y así concebida, una atribución de carácter excepcional enmarcada en una finalidad legal transitoria de mejoramiento de la organización administrativa. Es que no se trata de la potestad propia de la organización del aparato administrativo que incumbe al Intendente en tanto ejerce la Jefatura del mismo y que se lleva adelante en el marco de normas jurídicas pertinentes y con los límites estatutarios en cuanto afecte a su personal (v. en ese sentido causa B. 52.052, sent. del 9-XI-1992), sino de una autorización legal genérica de reorganización estructural con modalidades severas en relación a los derechos de los agentes -disponibilidad y cese-, en el marco de una política de racionalización y ordenamiento de recursos humanos (esp. arts. 1, 2, 3 y sigtes.). VII. 1. Atento la ilegitimidad del acto que el actor imputa al decreto 366/1997 recuerdo que el ejercicio de la actividad administrativa impone al órgano competente el cumplimiento de ciertos requisitos para la validez de sus decisiones. Ello cuanto más como sucede en el caso donde se debate la remuneración de los empleados comunales, con el consecuente impacto sobre su derecho alimentario. En tal sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la situación de emergencia calificada por ley conlleva el reconocimiento de supuestos excepcionales que, en determinados casos y con arreglo al principio de razonabilidad, posibilitan la transitoria postergación del derecho de propiedad (conf. Fallos 136:161; 172:21; 243:467; 317:1462). Tales lineamientos han sido aplicados en materia salarial de los agentes estatales, producto de la emergencia y destacando que la reducción no puede modificar la relación de empleo público originariamente establecida hasta desvirtuarla en su significación económica, ya sea porque deja de expresar un valor retributivo razonable en función del cargo que desempeña el agente, o porque la disminución salarial importa la pérdida de su posición jerárquica o escalafonaria (conf. Fallos 323:1566 y 326:1138; del voto del doctor Soria en la causa B. 64.119, "Asociación de Personal Jerárquico y Profesional de la Municipalidad de Morón", sent. del 5-V-2010). 2. Empero, del marco normativo que reguló la emergencia en el ámbito de la comuna demandada, no surge explícita ni implícitamente el otorgamiento de facultades al Departamento Ejecutivo para disponer una reducción del salario de personal. En tal contexto, la ley 11.685 estableció que los titulares de los departamentos ejecutivos municipales podrían disponer la extinción, supresión, transformación, escisión o fusión de unidades o dependencias orgánicas cualquiera sea su denominación o ubicación estructural, asignándoles incluso a las subsistentes las misiones, funciones, acciones, objetivos y ámbitos de competencia que estimasen corresponder. La reorganización estructural así dispuesta comprendería las modalidades previstas en su articulado con todos sus alcances y efectos (art. 3). Entiendo, por lo tanto

que dicho cuerpo legal no ha incluido aspectos relativos a la posibilidad de reducir los salarios a los agentes públicos, con motivo de la reorganización autorizada o como consecuencia de ella. Sobre el punto he de destacar -tal como lo realizó el señor Juez doctor Soria en la causa B. 64.119 citada- que cuando se ha querido otorgar potestades de emergencia a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales -v.gr. para que decreten el cese de trabajadores municipales por razones de buen servicio bajo habilitación legal, mediante norma transitoria y de emergencia, conf. ley 11.685- lo ha dispuesto en términos expresos (art. 6), circunstancia que en el caso no concurre. De otro lado, la medida impugnada, cuya motivación se sustenta exclusivamente en la situación de emergencia declara por la ley en tratamiento, tampoco encuentra suficiente sustento jurídico en las facultades reconocidas al Intendente en el art. 9 incs. "a" y "b" de la ley 11.757, que autorizan la supresión de cargos o funciones en el marco de las reestructuraciones generales o sectoriales de dependencias municipales.

3. Cabe tener presente que el ámbito de actuación de la Administración en el marco de la emergencia no puede concebirse con una amplitud tal que conlleve una suerte de autorización para variar el contenido mismo del texto legal aplicado, al grado de prescindir de la específica atribución de competencias que contiene.

Ciertamente, ha puntualizado esta Corte que la sujeción de la Administración al principio de legalidad impone a sus órganos y entidades un obrar consistente con el ordenamiento jurídico (doct. causas B. 56.364, "Guardiola", sent. del 10-V-2000; B. 54.852, "Pérez", sent. del 10-V-2000; B. 55.010, "Chaina", sent. del 2-VIII-2000 y B. 66.693, "Recovering S.A.", sent. del 6-VI-2005). La observancia de tal estándar adquiere singular relevancia cuando se trata de potestades más intensas y de excepción, conferidas para paliar una situación de emergencia (conf. voto del doctor Soria en la causa B. 64.119 citada). VIII. Lo llevado hasta aquí si bien importa el reconocimiento de las diferencias salariales perseguidas dentro de los límites indicados- no implica el asentimiento de los daños y perjuicios reclamados, debido a que tal pretensión debió haber sido objeto de acreditación, la que resulta totalmente ausente en la causa (doct. art. 375, C.P.C.C., aplicable al caso en virtud de los arts. 77.1 y 78.3 del C.P.C.A., ley 12.008 -texto según ley 13.101-; conf. doct. causa B. 60.411, "Ferraro", sent. del 4-III-2009).

A igual conclusión y por los mismos fundamentos debe arribarse respecto del pedido de reparación del daño moral que el señor Busto alega haber sufrido. IX. Por lo expuesto hasta aquí, corresponde hacer lugar parcialmente a la demanda interpuesta, anulando los actos impugnados y -atento a los términos en que fue formulada la pretensión- condenando a la Municipalidad de Morón a reintegrar al actor las diferencias salariales registradas desde el día 1-VII-1997 -fecha de vigencia del decreto 366/1997, art. 3- hasta el 25-IX-1998 -fecha del decreto 1420/1998- en que se restituyó su nivel salarial.

A los importes que debe abonar la accionada deberá adicionarse la suma que corresponda en concepto de intereses, los cuales serán computados a la tasa que pague el Banco de la Provincia de Buenos Aires por los depósitos a treinta días, vigente en los distintos períodos de aplicación (arts. 7 y 10, ley 23.928, texto según ley 25.561, coincidentes en ambas redacciones en su contenido; 622 del C.C. y 5, ley 25.561). Dicha suma deberá abonarse dentro de los sesenta días de quedar firme la presente (art. 163, Constitución local). Costas por su orden (art. 17, C.P.C.A., ley 2961, en función del art. 78.3, C.P.C.A., ley 12.008 -texto según ley 13.101-). Con el alcance que surge de la presente, voto por la afirmativa. A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Hitters dijo: Adhiero al desarrollo y conclusión arribada por el doctor Genoud con excepción de lo establecido en el punto VII respecto del daño moral.

En cuanto a la reparación del mismo, coincido con la doctrina afirmada por este Tribunal en punto a la presunción de su existencia y, por ende, a su procedencia (arts. 255, 1078, 1109 y conos., Cód. Civil). Tal circunstancia, se ha dicho, ha de tenerse por demostrada por el sólo hecho de la acción antijurídica -daño in re ipsa- y es al responsable de ésta a quien incumbe acreditar la existencia de una situación objetiva que excluya la posibilidad de un daño moral. La determinación del monto de indemnización por agravio moral, conforme el principio de carga interactiva y dinámica de la prueba, corresponde en general supeditarla a la demostración que sobre la magnitud del mismo efectúe el peticionante y, en tal caso, a la prueba en contrario de la demandada (doct. arts. 375, C.P.C.C.; 77 inc. 1 de la ley 12.008 -texto según ley 13.101-). En estos autos la actora no ha aportado esas probanzas, por lo tanto, corresponde que este Tribunal determine prudencialmente el quantum de la indemnización (arts. 165, C.P.C.C.; 77 inc. 1, ley 12.008 -texto según ley 13.101-). Por ello estimo razonable en la presente fijar la indemnización por daño moral en la cantidad de pesos cinco mil (\$ 5.000).

La suma que resulte de la liquidación que, de acuerdo a las pautas indicadas se practique deberá ser abonada dentro de los sesenta días de notificada la presente (art. 163, Const. prov.). Costas por su orden (art. 17, C.P.C.A., ley 2961, en función del art. 78 inc. 3 de la ley 12.008 -texto según ley 13.101-). Voto por la afirmativa.

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo: Adhiero al voto del doctor Genoud.

Voto por la afirmativa. Los señores jueces doctores de Lázzari y Pettigiani, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Hitters, votaron la segunda cuestión también por la afirmativa.

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Negri dijo: Toda vez que una reducción salarial como la ordenada respecto de la situación del demandante no se encuentra expresamente prevista en los términos de la ley 11.685, adhiero a lo expuesto y votado por el colega que inicia el acuerdo en los puntos I, II, III, IV, V, VI, VII ap. 1 -párrafos primero y segundo- y VII ap. 2 -párrafos primero, segundo y tercero- y VIII -párrafo primero-, de su pronunciamiento. En cuanto a la indemnización requerida en concepto de daño moral, coincido con mi colega, doctor Hitters, en

orden a su procedencia y quantum. Con el alcance indicado, voto por la afirmativa. La señora Jueza doctora Kogan, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Genoud, votó la segunda cuestión también por la afirmativa. Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente SENTENCIA Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, se hace lugar parcialmente a la demanda interpuesta, anulando los actos administrativos impugnados y condenando a la Municipalidad de Morón a reintegrar al actor las diferencias salariales registradas desde el día 1-VII-1997 -fecha de vigencia del decreto 366/1997, art. 3- hasta el 25-IX-1998 -fecha del decreto 1420/1998- en que se restituyó su nivel salarial. A los importes que debe abonar la accionada deberá adicionarse la suma que corresponda en concepto de intereses, los cuales serán computados a la tasa que pague el Banco de la Provincia de Buenos Aires por los depósitos a treinta días, vigente en los distintos períodos de aplicación (arts. 7 y 10, ley 23.928, texto según ley 25.561, coincidentes en ambas redacciones en su contenido; 622 del C.C. y 5, ley 25.561). Asimismo, por mayoría, se condena a la accionada a pagar al actor en concepto de daño moral la suma de pesos cinco mil (\$ 5.000). Esta sentencia deberá ser cumplida dentro del plazo de sesenta días (art. 163, Const. prov.). Costas por su orden (arts. 17, ley 2961; 78 inc. 3, ley 12.008 -texto según ley 13.101-). Difiérese la regulación de los honorarios de los profesionales intervinientes para su oportunidad (art. 51, dec. ley 8904/1977). Regístrese y notifíquese. JUAN CARLOS HITTERS LUIS ESTEBAN GENOUD HECTOR NEGRI HILDA KOGAN EDUARDO JULIO PETTIGIANI EDUARDO NESTOR DE LAZZARI DANIEL FERNANDO SORIA JUAN JOSE MARTIARENA Secretario
021969E