

Danos Y Perjuicios Empleados Municipales Cesantia Rechazo De La Demanda

JURISPRUDENCIA

Daños y perjuicios. Empleados municipales. Cesantía. Rechazo de la

demanda Se confirma el rechazo del reclamo de daños deducido a raíz de la cesantía del actor, pues no resultó demostrado que el cese tuviera su origen en motivos ajenos a los invocados en los considerandos del acto atacado dictado con sustento en los arts. 9, 11, 18 y 24 de la ley 11.757.

En la ciudad de La Plata, a 20 de septiembre de 2017, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Negri, Pettigiani, Soria, de Lázari, Genoud, se reúnen los señores Jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa A. 72.463, "Alaniz Hugo Roberto c/ Municipalidad de Pilar sobre daños y perjuicios. Ril".

ANTECEDENTES La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmó la sentencia de grado que desestimó las pretensiones anulatorias, de reconocimiento o restablecimiento de derechos e indemnizatoria deducidas (v. fs. 353/366).

Disconforme con ese pronunciamiento, el accionante interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley (v. fs. 381/389 vta.), el que fue concedido a fs.391/392. Dictada la providencia de autos (v. fs. 398) y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente

CUESTIÓN ¿Es fundado el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley

interpuesto? **VOTACIÓN** A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Negri dijo: I. La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín, rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmó la sentencia de primera instancia que desestimó la demanda contenciosa administrativa promovida por el señor Hugo Roberto Alaniz

contra la Municipalidad de Pilar, mediante la cual solicitó: a) la nulidad del decreto 1.589/07 que dispuso la cesantía en los términos del art. 9 in fine de la ley 11.757, entonces vigente, en el cargo de personal administrativo IV que desempeñara en la Dirección de Bromatología y del decreto 1.990/07 que rechazó el recurso de revocatoria interpuesto contra aquel; b) la reincorporación a su

puesto de trabajo, y c) el pago de los salarios caídos. Para así decidir, la alzada luego de considerar que el escrito de expresión de agravios cumplía con los requisitos previstos en los arts. 56 inc. 3 del Código Contencioso Administrativo y 260 del Código Procesal Civil y Comercial, señaló que la valoración de la prueba es una actividad racional y, como tal, susceptible de control.

Entendió que disentir con lo resuelto por el juez de grado no es base idónea para fundar un recurso, ni para evidenciar irrazonabilidad o absurdo que descalifique la sentencia, pues dicho vicio queda configurado solo cuando media cabal demostración de su existencia.

Afirmó que a quien pretende impugnar un pronunciamiento sobre las cuestiones fácticas de la litis, no le basta con presentar su propia versión sobre el mérito de las mismas, sino que debe realizar un juicio crítico de los razonamientos desarrollados en aquél y demostrar que padecen de un error que ha derivado en conclusiones contradictorias, incoherentes e inconciliables con las constancias objetivas que resulten de la causa.

Expresó que conforme a lo normado en el art. 384 del Código Procesal Civil y Comercial el juez debe apreciar las pruebas de acuerdo a las reglas de la sana crítica que son aquellas aconsejadas por el buen sentido aplicado con recto criterio, extraídas de la lógica, basadas en la ciencia, en la experiencia y en la observación para discernir lo verdadero de lo falso.

Dejó sentado que los magistrados no están obligados a seguir a las partes en todas las argumentaciones que se le presenten, ni a examinar cada una de las probanzas aportadas, sino solo las pertinentes para resolver lo planteado. Luego de reseñar, por un lado, la prueba pericial contable producida en esta causa y la contestación al pedido de explicaciones formulado por la actora y, por el otro, las partes pertinentes de las actuaciones administrativas 4089-5300/07, 4089-6074/07 y 4089-4082/08, estableció que los

arts. 9 inc. "b", 11, 18 y 24 inc. 2 de la ley 11.757, entonces vigente y 108 inc. 17 del decreto ley 6.769/58 -los cuales transcribió textualmente en su integridad-, resultaban aplicables al caso. Señaló que el decreto 1.589/07 no se encuentra viciado por falta de motivación.

Reprodujo literalmente los decretos 15/04, 16/04, 349/05, 1236/05, 3008/06 y sus considerandos y la ordenanza 288/03 -agregados a los expedientes mencionados precedentemente-, que sustentaron la medida impugnada y que declararon la situación de emergencia administrativa, económica, financiera en el ámbito de la Municipalidad de Pilar y dispusieron la reestructuración general de todas las dependencias pertenecientes a la administración del Departamento Ejecutivo y la procedencia de la disponibilidad absoluta de todo el personal y, en consecuencia, reasignar, rotar, reubicar o cesar al personal según se considerase necesario.

Manifestó que por aplicación de lo previsto en los arts. 9 y 18 de la ley 11.757, entonces vigente, la municipalidad demandada dictó el decreto 1.502/07, por el cual declaró la disponibilidad absoluta del actor por el término de cinco días hábiles, quien se desempeñaba en la Dirección de Bromatología y por decreto 1.589/07 declaró su cesantía y estableció que se le abonara la indemnización prevista en el art. 24 de la ley 11.757.

Citó fallos de este Tribunal en cuanto reconocen a los titulares de los Departamentos Ejecutivos la facultad de decidir la supresión o transformación de unidades o dependencias, para aplicar y

mantener en situación de disponibilidad al personal y disponer el cese del mismo por razones de buen servicio cuando la ley así lo autoriza (causas B. 57.426, "Ferreiro" y B. 57.356, "González", sents. de 29-11-1998; B. 64.647, "Rodríguez", sent. de 25-6-2008, entre otras). Refirió, asimismo, precedentes de esta Corte que receptan la procedencia de la prescindibilidad de un empleado por razones de servicio y debida indemnización, salvo cuando dicha declaración importe una cesantía encubierta, un juicio negativo respecto de la conducta del agente o una violación al principio de razonabilidad, supuestos cuya existencia debe ser acreditada por quien impugna la medida (causas B. 64.647, cit.; B. 63.590, "Saisi", sent. de 15-6-2011, entre otras). Expresó que el decreto 1.589/07 dispuso el cese del accionante en el marco de la reestructuración dispuesta por el decreto 3.008/06 que prorrogó la disponibilidad absoluta de todo el personal municipal hasta el 31 de diciembre de 2007, como así también la reestructuración general de todas las dependencias del Departamento Ejecutivo, conforme lo establecido en el art. 9 inc. "b" 2 de la ley 11.757, entonces vigente. Destacó que el actor no demostró que su cese se hubiere originado en motivos ajenos a las razones que se invocan en el acto atacado, no ofreció pruebas que aporten datos útiles para contradecir la motivación expresada en los considerandos del aludido decreto 1.589/07 y solo manifestó un criterio discordante con la apreciación que ha efectuado el juez de grado. Especificó que la prueba confesional fue desistida, la testimonial no fue producida y la breve pericia realizada no acredita la inexistencia de la reestructuración ni el desvío de poder alegado por el recurrente. Agregó que le correspondía al actor probar los extremos de su demanda conforme el art. 375 del Código Procesal Civil y Comercial y caso contrario, soportar las consecuencias de su omisión. Respecto al pedido de inconstitucionalidad solicitado en relación a los decretos 1.589/07, 1.990/07, 1.502/07, 15/04, 1.236/05, 349/05, ordenanza 288/04 y art. 9 de la ley 11.757, entonces vigente, concluyó que tal declaración debe ser la última ratio a la que debe acudir un magistrado y solo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable. Entendió insuficiente la invocación de agravios conjeturales y que constituye una carga del impugnante la de probar la forma en que el mencionado dispositivo legal implicó un valladar a la estabilidad del empleado público.

II. Contra dicho pronunciamiento la parte actora interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley (v. fs.381/389 vta.). Se agravia por cuanto la sentencia recurrida entendió que cuando se pretende impugnar las conclusiones de un pronunciamiento sobre las cuestiones fácticas de la litis, no basta con presentar la propia versión del recurrente sobre el mérito de las mismas. Sostiene que, a contrario de lo argumentado por la alzada, las cuestiones de hecho deben ser analizadas con los expedientes y actos administrativos que originaron la cesantía impugnada. Ello, a efectos de determinar el elemento motivación y la circunstancia de que antes de decretar la disponibilidad de los agentes se debe producir la eliminación del cargo. Cita precedentes de este Tribunal (causas B. 48.594, "Valicenti", "Acuerdos y Sentencias", 1987-I-563"; B. 55.509, "Cuenca", sent. de 16-9-1997; B. 56.994, "Bontempo", sent. de 1-10-2003, entre otras), referidos a la insuficiencia de la mera invocación de razones de mejor servicio como causa fundante de la prescindibilidad decretada. Destaca que la alzada no considera que las facultades discrecionales de la administración deben ser ejercidas con razonabilidad y legitimidad. Aduce que se ha producido una desviación de poder, en tanto existió un propósito distinto al de una reestructuración, cuestión probada con las constancias del expediente administrativo. Alega que, de la lectura de los decretos impugnados, se evidencia la falta de motivación al alegarse un reordenamiento que no se efectuó. Invoca la causa B. 56.127, "Salinas", fallada por esta Corte. Destaca que la alzada determinó que ante la ausencia o insuficiencia de evidencias es necesario recurrir a los principios que ordenan la carga de la prueba y aduce que la actora debió justificar sus afirmaciones y formar convicción acerca de los hechos controvertidos. Afirma ante ello que la única prueba -que demuestra que a todo el personal se lo colocó en disponibilidad no se suprimió el cargo y se lo dejó cesante- surge de los expedientes administrativos 5300/07 y 5704/07 y de ellos se desprende la falta de gestiones para proceder a la reubicación en otra área o sector. Añade que de tales constancias se desprende la falta de motivación de la disponibilidad y cesantía impuesta y que el cargo que desempeñara el actor no fue suprimido ni la dependencia -Dirección de Bromatología- fue disuelta, sino que siguió funcionando como tal y además que de la pericia contable se desprende el incremento de haberes desde agosto de 2006 hasta el 28 de setiembre de 2010. Invoca la doctrina emergente de la causa "Zarlenga" emitida por este Tribunal, en cuanto dispone que el art. 108 de la ley 7.647/70 establece la motivación como uno de los elementos esenciales de los actos administrativos que afecten derechos subjetivos. Alega que en este caso se dictó una cesantía sin tal requisito, derivada de una facultad discrecional de la administración sin respetar el art. 28 de la Constitución nacional que recepta el principio de razonabilidad. III. El recurso prospera. III.1. En reiteradas oportunidades he sostenido que no comparto la doctrina mayoritaria de este Tribunal acerca de la suficiencia de la invocación de razones de mejor servicio como causa fundante del acto de prescindibilidad (cfr. mis votos en las causas B. 48.594, "Valicenti", "Acuerdos y Sentencias", 1987-I-563; B. 54.961, "Ghichonet", sent. de 30-8-1996; B. 56.994, "Bontempo", sent. de 1-10-2003 y posteriores). Ello, en la inteligencia de que una decisión así, especialmente delicada de separar a un agente de su cargo, debe apoyarse en motivos suficientes, precisos y causales, con el debido resguardo del derecho de defensa, los que no se suplen por la sola invocación del concepto genérico que expresa la ley respectiva, ni mucho menos por la mera cita de la misma. Estando en juego la garantía de la

estabilidad del empleo público que consagra el art. 103 inc. 12 de la Constitución provincial, no puede pensarse que la genérica invocación de razones de mejor servicio constituya una causa suficiente para disponer la baja de un empleado (ver mi voto en causa B. 48.534, "Gani", sent. de 12-4-1998, pub. en "Acuerdos y Sentencias", t. 1988-I, pág. 626). A la par que un derecho, la estabilidad del agente público constituye un límite a la actuación del Estado como empleador, por cuanto le impide producir la ruptura inmotivada del vínculo. III.2. En la especie, los decretos 1.502/07 y 1.589/07, por medio de los cuales se ordenó la disponibilidad absoluta del actor quien se desempeñara en la Dirección de Bromatología y luego se decretó su cese, remitiendo genéricamente a la reestructuración general de todas las dependencias municipales dispuesta por decreto 3.008/06, carecen de motivación al no expresar en forma concluyente los antecedentes causales que configuran, en el caso, la situación legal prevista y además se dictaron sin mediar un procedimiento administrativo previo en el que se documentaran los elementos constitutivos de esa causa (cfr. mis votos en B. 59.260, "Carballo", sent. de 3-12-2003; B. 59.399; "Navarro", sent. de 20-6-2007; A. 72.350, "Ojeda", sent. de 21-10-2015). Sobre la base de tales razones y toda vez que la mera atribución de una facultad legal, por discrecional que sea, no dispensa al órgano de causar adecuadamente el acto expresando las circunstancias por las que la situación real se ajusta a la situación legalmente prevista, he de concluir en la ilegitimidad de los que se impugnan en este proceso, acogiendo la pretensión anulatoria del accionante. IV. Por lo expuesto corresponde hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley en tratamiento y, en consecuencia, revocar el decisorio impugnado, reenviando los presentes al tribunal de origen para que, con la integración que corresponda, se pronuncie sobre los rubros indemnizatorios requeridos (art. 279, CPCC). Costas a la vencida (art. 289, CPCC). Con el alcance indicado, voto por la afirmativa. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Pettigiani dijo: Disiento con el voto del distinguido colega que me precede en el orden de intervención y ello en tanto juzgo que el recurso no puede prosperar por su insuficiencia (art. 279, CPCC). I. Es requisito, de ineludible cumplimiento para el recurrente, la réplica concreta directa y eficaz de todos los fundamentos del fallo, puesto que la insuficiencia impugnatoria en este aspecto deja incólume la decisión que se controvierte, y esa deficiencia se presenta, entre otros factores, como consecuencia de la falta de cuestionamiento idóneo de los conceptos o fundamentos sobre los que, al margen de su acierto o error, se asienta la sentencia del Tribunal (doctr. causas Ac. 81.965, "Farias", sent. de 19-3-2003; Ac. 90.421, "C.I.C.O.P.", sent. de 27-6-2007; A. 72.082, "Delgado", sent. de 20-5-2015, entre otras). En el caso, la Cámara confirmó la decisión del señor juez de primera instancia en la que concluyó que no resultó demostrado que el cese del señor Alaniz tuviera su origen en motivos ajenos a los invocados en los considerandos del acto atacado -decreto 1.589/07-, dictado con sustento en los arts. 9, 11, 18 y 24 de la ley 11.757. En tal contexto, sostuvo que la cesantía no se encontraba viciada por falta de motivación. El recurrente impugnó la apreciación efectuada por el Tribunal mediante consideraciones dogmáticas sustentadas en su propio criterio y que solo traducen meras discrepancias subjetivas. Alegó, en ese orden, la carencia de uno de los elementos esenciales del acto impugnado -la motivación- e invocó para ello genéricamente la causa B. 62.241, "Zarlenga", fallada por esta Corte en el marco de una plataforma fáctica y jurídica disímil a la de autos. El impugnante omitió plantear sus ofensas en relación a las normas específicamente actuadas por la Cámara, las que constituyeron el núcleo de la justificación jurídica de la sentencia. En el caso, ninguno de los agravios expuestos conlleva una réplica eficaz a los fundamentos que estructuran la sentencia de la Cámara (doctr. causas Ac. 83.653, "Provincia de Buenos Aires", sent. de 12-11-2003 y C. 90.421, cit.). A ello se añade que la transcripción del voto en disidencia (conducta seguida por el quejoso a fs. 384, 386 y 388 in fine) no resulta una técnica idónea para fundar el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, ya que de tal modo se dejan incólumes los fundamentos esenciales puestos por la mayoría del tribunal interviniente (cfr. doctr. A. 71.422, "Arenas", sent. de 9-9-2015 y A. 72.031, "Jesús", sent. de 19-10-2016, entre otras). De allí el déficit del recurso que concreta sus agravios en la opinión del juez que se pronunció en minoría pues ella no constituye doctrina legal (cfr. causas L. 106.837, "Varela", sent. de 15-11-2011; C. 112.716, "Rial", sent. de 7-5-2014; A. 71.261, "Pagola", sent. de 3-12-2014, entre otras), lo que se verifica en la especie. II. Por otra parte, respecto a una de las cuestiones que constituyó el núcleo del conflicto -esto es, si existió o no supresión del cargo en el que se desempeñaba el actor y si se cumplió o no con la exigencia de procurar, previo al cese, su reubicación- el embate ensayado no logra revertir las conclusiones centrales a las que -más allá su acierto o error- arribaron los jueces de la causa. Ello así, desde que tales tópicos involucran esencialmente cuestiones de hecho y prueba. El recurrente adujo que el único medio probatorio eran las constancias obrantes en las actuaciones administrativas y que su valoración resultó incorrecta pero se limitó a proponer el análisis de los elementos allí colectados según su propio criterio. Este Tribunal tiene dicho que, por vía de principio, los jueces de grado son soberanos en la fijación de los hechos y la valoración de la prueba, por lo que el control casatorio queda, por regla, excluido, salvo, en los supuestos en que los magistrados incurran en absurdo o arbitrariedad (cfr. causas Ac. 57.124, sent. de 20-2-1996; A. 69.841, "C.R.O.", sent. de 7-4-2010; A. 70.187, "Nuñez", sent. de 15-12-2010; A. 70.673, "Sforza", sent. de 31-8-2011; A. 71.891, "Valentini" sent. de 3-12-2014; A. 71.405, "Lencina" y A. 72.121, "Maccarini", sents. de 29-6-2016). En la jurisdicción local corresponde, para que esta Corte pueda revisar cuestiones de hecho y prueba, invocar y demostrar el absurdo

(cfr. art. 279, CPCC; Ac. 94.618, "Zarría" sent. de 11-4-2007). A pesar de centrar sus reproches en la tarea valorativa llevada a cabo por los jueces de las instancias de grado, el recurrente no denunció que se haya configurado el absurdo. Antes bien, las objeciones al fallo aparecen como meras discrepancias con lo resuelto, carril que no constituye base idónea para los agravios, puesto que -como quedó expresado- el absurdo solo se configura cuando media cabal demostración de su existencia. Esta Suprema Corte ha definido al absurdo como un error grave y ostensible que se comete en la conceptualización, juicio o raciocinio al analizar, interpretar o valorar las pruebas o los hechos, con tergiversación de las reglas de la sana crítica en violación de las normas procesales aplicables de todo lo cual resulta una conclusión contradictoria o incoherente en el orden lógico formal (C.106.480, "G.M.R.", sent. de 11-8-2010; C. 92.877, "Mondini", sent. de 22-9-2010; C. 119.045, "Escalante" sent. de 15-7-2015; C. 120.110, "Pacheco", sent. de 17-8-2016; C. 117.312, "Camuyrano", sent. 19-10-2016; C. 119.876, "H.N.A.", sent. de 15-2-2016, entre muchas otras). Para tener por constituido tal agravio, es necesario demostrar la concreta desinterpretación de la prueba, de modo que las razones de los juzgadores aparezcan como un dislate, no siendo suficiente para abrir la vía extraordinaria la exteriorización de un punto de vista discrepante con el del sentenciante y acorde con el personal enfoque del material probatorio efectuado por el recurrente (arts. 279 y 384, CPCC; causas A. 69.970 "Valenti", sent. de 24-5-2011; A. 69.982, "Suárez Acosta", sent. de 3-10-2011; A. 74.148, "Cocci", sent. de 28-3-2012; A. 71.095, "Urbanizaciones Los Altos S.A.", sent. de 9-5-2012 y A. 71.890 "Lanusse", sent. de 28-12-2016). Tal anomalía reitero, no es denunciada por el impugnante. En la especie, la crítica ensayada solo demuestra su desacuerdo con el criterio empleado por los jueces de grado en el ejercicio de sus facultades privativas de interpretar y asignar fuerza de convicción a las actuaciones administrativas y a la pericia contable producida en autos. Por las razones expuestas, atento a que el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal ha sido insuficientemente fundado, corresponde su rechazo (arts. 279 y 289, CPCC). Voto por la negativa. Las costas se imponen al recurrente vencido (arts. 60 inc. 1, ley 12.008 -texto según ley 13.101-; 68 y 289 in fine, CPCC). Los señores Jueces doctores Soria, de Lazzari y Genoud, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Pettigiani, votaron la cuestión planteada también por la negativa. Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente SENTENCIA Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, por mayoría, se rechaza el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal interpuesto (arts. 279 y 289, CPCC). Las costas se imponen al recurrente vencido (arts. 60 inc.1, ley 12.008 -texto según ley 13.101-; 68 y 289 in fine, CPCC). Regístrese, notifíquese y devuélvase.

024508E