

## Empleados Publicos Adicionales Remuneratorios Diferencias Salariales Agotamiento De La Via Administrativa

### JURISPRUDENCIA

Empleados públicos. Adicionales remuneratorios. Diferencias salariales. Agotamiento de la vía administrativa  
legitimación para requerir el pago de los adicionales una vez dejado firme y consentido el rechazo de la administración, así como de los demás actos administrativos pertinentes.

Se rechaza el recurso facultativo deducido, pues la actora carece de  
En la ciudad de Corrientes, a los doce (12) días del mes de OCTUBRE de

dos mil dieciocho, esta Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral, se constituye con las Doctoras NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN y MARIA HERMINIA PUIG, conforme al orden de votación oportunamente establecido, a fin de dictar sentencia en la causa caratulada: ?ABUERO FIDELINA GRACIELA C/MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES S/ RECURSO FACULTATIVO?, Expediente N° EXP 110390/14. A continuación, la Señora Vocal Doctora NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN formula la siguiente: RELACION DE LA CAUSA Como la practicada por el A-Quo se ajusta a las constancias de la causa, a ella me remito a fin de evitar repeticiones. Contra la sentencia No. 01, emitida el 09 de febrero de 2018 por la titular del Juzgado en lo contencioso administrativo No.1 de esta Ciudad (fs. 140/146 vta.) -que desestimó la demanda, con costas a la vencida- la parte actora interpuso recurso de apelación a fs. 147/149. Mediante la providencia N° 1270 (fs. 153), el Juzgado de origen tuvo por interpuesto el recurso en tiempo y forma y, conferido el pertinente traslado, fue contestado por la demandada a fs. 154/155 y vta. Por el decreto N° 2005, se lo concedió libremente y en ambos efectos (fs. 156) y se ordenó la elevación del expediente a la Cámara de apelaciones en lo contencioso administrativo y electoral.

Ingresada la causa a esta Alzada, se llamó ?AUTOS PARA SENTENCIA? y se integró el Tribunal con sus vocales titulares, ordenando su notificación y el orden de integración (fs. 160), todo lo cual se encuentra firme y consentido. La Señora Vocal Doctora MARIA HERMINIA PUIG presta conformidad con la precedente relación de la causa. A continuación, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral formula las siguientes: CUESTIONES PRIMERA: ¿Es nula la sentencia recurrida? SEGUNDA: ¿Debe ser confirmada, modificada o revocada? A LA PRIMERA CUESTION

PLANTEADA LA VOCAL DOCTORA NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN DIJO: El recurso no fue interpuesto, ni sostenido y, no advirtiéndose vicios de forma que pudieran invalidar la sentencia recurrida, no corresponde considerar la cuestión.

A LA MISMA CUESTION, LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARIA HERMINIA PUIG DIJO: Me adhiero a lo expuesto por la Señora Vocal pre opinante, por compartir sus fundamentos. A LA SEGUNDA CUESTION PLANTEADA LA VOCAL

DOCTORA NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN DIJO: I. Viene esta causa a consideración de la Alzada para resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la sentencia No. 01, dictada el 09.02.2018. La magistrada -luego de reseñar que la actora demandó de la Comuna Local el pago de ?...supuestas diferencias de haberes que surgirían en los rubros antigüedad, presentismo, bonificación por titulo...?, así como la indemnización de daños y perjuicios, sin especificar el monto- desestimó el recurso facultativo por considerar que ?la reclamante ni en sede administrativa ni judicial planteó la nulidad de todos los actos que a su criterio, le habrían causado agravio irreparable, entonces, dada la omisión señalada, además de no haber atacado siquiera la nulidad de la resolución no 1717/14, ni de las liquidaciones efectuadas, éstos son actos firmes y consentidos; lo cual obsta a esta jurisdicción revise su pretensión de pago de las diferencias de haberes, porque éstos son consecuencia de anteriores expresamente consentidos por el actor por no haberlos impugnado en la primera oportunidad que tuvo..? (sic). Agregó que ?... la actora carece de legitimación para requerir el pago de los adicionales dejado firme y consentido el rechazo de la administración, así como de los demás actos administrativos individualizados al inicio...? (sic) y que ?...Además de la deficiencia señalada, de carácter INSOSLAYABLE, tampoco acercó un solo elemento de prueba que permita justificar, demostrar la veracidad del reclamo impetrado... y que la cita jurisprudencial (Expte 25377/05) no se transforma ni aplica en forma automática, con la sola referencia. Cada caso debe ser analizado en forma individual; no solo su pretensión sino su objeto fundamentación y prueba...? (sic).

II.- La recurrente se agravia, concretamente, porque la magistrada: a) Yerra al considerar que se trata de ?una pretensión procesal no impugnatoria instada por la vía del recurso facultativo? y, por lo tanto, se ?contrapone con lo establecido con el art. 94 del CPA, lo cual es erróneo, porque ha iniciado el proceso con arreglo al inc. b) del art. 55 y cumplió con los requisitos que exige el art. 96 de la ley 4106. b) No podía ?aplicar una regulación de derecho obligatorio, si no está comprendida en la pretensión o defensa? y, en consecuencia, omitió expedirse respecto de lo solicitado en forma clara y precisa, que es el blanqueamiento de ítems salariales. c) Condicionó la admisibilidad de la demanda a que se hubieren impugnado por nulidad los actos que establecieron los adicionales cuya percepción persigue y la resolución que los rechaza en sede administrativa, sin embargo, la ley procesal no lo impone,

precisando que ?la presente acción es una impugnación al pago de ítems en negro?, por lo que no era necesario hacerlo. d) Se ha limitado a afirmar que le está vedado el control jurisdiccional de actos firmes y consentidos, omitiendo considerar que el sistema republicano de gobierno garantiza un órgano de contralor para evitar la tiranía. Finalmente, sobre la legitimidad del pago de los rubros ?no remunerativos?, el actor precisa que ?... no cabe posibilidad de negar su naturaleza salarial y por ello su carácter remunerativo y bonificable...? (sic), abonando su postura con jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia y las sentencias del Juzgado Contencioso Administrativo No 2. La demandada contestó el traslado de ley y solicitó el rechazo del recurso, manifestando que los haberes de la actora han sido correctamente liquidados por la Comuna local, aplicando la Ordenanza No 1525, sus modificatorias y complementarias, por lo que ninguna diferencia salarial se le adeuda a la fecha. III.- El referido recurso cumple con los recaudos de admisibilidad formal, razón por la cual corresponde resolver sobre su procedencia substancial, adelantando que no tendrá favorable acogida, a la luz del actual criterio jurisprudencial de la Corte Provincial, dejando a salvo las razones jurídicas por las que he reconocido pretensiones de idéntica índole -cfr: ?Zalazar?; ?García Juan Ramón?, entre otros), a las que me remito- dónde la convicción de lo resuelto radica en hacer efectivas garantías constitucionales, como el acceso a la jurisdicción ante la vulneración del principio protectorio que debe presidir las decisiones cuando se discuten derechos vinculados al empleo público, cuyo carácter alimentario deviene insoslayable. En esos precedentes he seguido la doctrina del Címero Tribunal de la Nación que reconoce la naturaleza remunerativa de todos los rubros percibidos por el agente en su salario, exponiendo que ?... en la medida de que los mismos tengan carácter habitual y regular, indubitadamente tanto en actividad como en pasividad, conforme al temperamento adoptado...en las sentencias dictadas en los autos caratulados (?GUZMAN, ELSA ESTER c. INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL CTES. Y ESTADO DE LA PROVINCIA DE CTES. S. AMPARO.? EXPTE N° EDL 1319/11 y ?CARNEVALE, CARLOS HORACIO C. ESTADO DE LA PCIA. DE CTES. E INSTITUTO DE PREVISION DE LA PCIA. DE CTES. S. AMPARO.? EXPTE N° EDL 228/09), entre otras, en la que se sostuvo que ?tienen carácter remunerativo? aquellos rubros que son percibidos en forma normal y habitual por el agente en tanto integran regularmente y con habitualidad los haberes del personal en actividad y, por lo tanto, indudablemente deben reflejarse en los haberes de los pasivos...?. Sin embargo, a fin de evitar dispendios jurisdiccionales, cabe aplicar en el caso lo resuelto en la sentencia N° 37, dictada el 13.06.18 en la causa ?ZALAZAR WALTER DAVID C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES S/ RECURSO FACULTATIVO?, Expte No 107710/14), en la que, con el voto de la mayoría, se modificó la inveterada jurisprudencia, al precisar que ?... Tampoco es válido el argumento sostenido por la Cámara negando a la resolución 1071/14 aptitud para incidir en el status jurídico del actor por haber sido dictada en un procedimiento reclamativo porque, si bien se trata de una simple petición pretendiendo se computen los adicionales identificados con los códigos 062, 063, 114, 164 y 194 dentro de la asignación de la clase a efectos del cálculo de los rubros antigüedad y bonificación por título, no cabe duda que tal pretensión sí importa la modificación del status quo de sus haberes conforme se liquidaron hasta ese momento, habida cuenta que debió impugnar la resolución 1071/14 denegatoria de su petición o bien las resoluciones que crearon aquellos adicionales sin otorgarles carácter remunerativo o bonificable como se señaló en el fallo de primera instancia y no habiéndolo hecho adquirieron firmeza, tornándose, en consecuencia, irrevisables judicialmente. Aun cuando por hipótesis le asignáramos a la pretendida ?simple petición? el carácter de recurso contra los actos de alcance general creadores de los adicionales, debió haber impugnado tales actos señalando los vicios que los aquejarían al asignar carácter no remunerativo y no bonificable a dichos adicionales, más no simplemente actuar como si tales calidades no existieran, y de allí sostener que debió cumplirse con lo contrario a lo que aquellos expresan, prescindiendo de los términos de las normas creadoras... (...). Y fundamentalmente, no se ha siquiera intentado exponer los vicios que portarían los actos administrativos que dispusieron los adicionales en cuestión como la resolución 1071/14 que rechazó el reajuste solicitado, por mentarlos con carácter no remunerativo ni bonificable, pues constituye una exigencia tendiente a destruir la presunción de legitimidad de tales actos impugnarlos fundadamente, demostrando los vicios que los aquejan, no bastando la mera descalificación verbal, y mucho menos, actuar como si las normas no dijeran lo que dicen. Dicho requisito, el del agotamiento de la vía administrativa como recaudo previo para la posterior revisión judicial, constituye una exigencia imperante también en el derecho comparado, tanto en el derecho norteamericano como en los sistemas francés y alemán, al punto que se vincula en el primero a la propia existencia de caso, causa o controversia como condición sine qua non para la actuación judicial (Cfr., BARRA, Rodolfo, ?Discrecionalidad administrativa e instancia administrativa previa?, SJA 3/8/2011, Lexis N° 0003/015519; GALLEGOS FEDRIANI, Pablo y CORVALÁN, Juan Gustavo, ?Recursos obligatorios previos y agotamiento de la vía administrativa?, publicado en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 390, p. 77/94, Sección Jurisprudencia Extranjera, titulada ?Grandes decisiones del Consejo de Estado Francés?, comentando el fallo CE, Secc., 18 de noviembre de 2005, ?Houlbrequé?, extraído de J. C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, París, Dalloz, 2007, pp. 695 a 700)... .? (Sentencia No 37 del 13.06.2018 -en autos. En este contexto y atento a que la actora ha tramitado el recurso facultativo con el objeto de percibir diferencias salariales

originadas en la falta de pago de los adicionales identificados como rubros 062, 063, 164 y 194, con sustento en la anterior jurisprudencia, que solamente les reconoció carácter remunerativos -que fueron establecidos a tenor de resoluciones del Poder Ejecutivo Municipal- y la incorporación de éstos para el cálculo de los rubros ?antigüedad y bonificación por título?, así como su ?blanqueamiento?, no cabe sino propiciar el rechazo de la pretensión recursal por las razones expuestas. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que la pieza recursal contiene meras manifestaciones de disconformidad con la solución arribada, carentes de solidez y razonabilidad, que habiliten un pronunciamiento distinto y justifiquen el apartamiento de la jurisprudencia del máximo Tribunal de la Provincia. IV. Por tales razones, corresponde rechazar el recurso de apelación articulado por la actora 147/149 y, en consecuencia, confirmar el fallo apelado. Respecto a las costas y atento a que ha mediado una modificación del criterio de la Corte Provincial, por lo que la demandante razonablemente pudo considerarse con derecho a promover este proceso, propicio que sean soportadas en ambas instancias por el orden causado (art. 68 del CPCC), aunque no se REGULAN los honorarios del profesional interviniente por la actora por no existir actuación útil en esta instancia. ASI VOTO. A LA MISMA CUESTION, LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARIA HERMINIA PUIG DIJO: I.- Venidos estos autos a despacho en honor al llamamiento de autos para resolver y orden de votación. En orden a ello, adhiero a la solución propuesta por la distinguida Sra. Vocal pre-opinante, pero cabe agregar que, en mi entendimiento, el actor no se ha agraviado eficazmente de los argumentos vertidos en la Sentencia de grado, ni de sus fundamentos relevantes. El decisorio cuestionado se asienta en la afirmación de que no se ha impugnado la validez de la Resolución Municipal N° 1717/14 ni en sede administrativa ni judicial, situación que si bien hace a la admisibilidad de la acción y que en reiteradas ocasiones remarqué conforme la clara jurisprudencia sentada al respecto por la Corte Suprema de la Nación, la oportunidad en que ello debe hacerse es en las que el código otorga al Juez para analizar su competencia, aun cuando no hubiera habido un planteo expreso de la excepción, pues es obligación de los Magistrados analizar la cuestión previamente. Así en ?Gorordo? (322:73) expresó la CSJN que: ?..., la revisión de oficio in limine litis de los requisitos de admisibilidad antes de correr traslado de la demanda también está establecida en diversas leyes federales que regulan procesos contencioso administrativo especiales (...) y en la mayoría de los códigos procesales administrativos provinciales (...Corrientes, arts. 58 y 59)?, y continúa diciendo ?...Dada la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la ley 19.549, el juez de 1° instancia está facultado para examinar de oficio su cumplimiento y rechazar en caso contrario ?in limine? la pretensión, pues su falta no requiere la expresa denuncia del demandado...? (el resaltado me pertenece), la circunstancia no enerva la carencia señalada al accionante. Es así que según las constancias de la causa, efectivamente la actora no ha impugnado la Resolución N° 1717/14 que deniega expresamente su petición, y más allá del dispendio judicial al que se ha sometido a las partes al llevar el trámite hasta el dictado de la Sentencia, solo es posible confirmar el decisorio impugnado, pues la afirmación en la que se asienta la Juez de primera instancia para denegar la demanda es acertada. Por ello, adhiero a la solución propuesta por la Dra. Billinghamurst de Braun. ASI VOTO. Por lo que no siendo para más se da por finalizado el presente acuerdo, pasado y firmado todo por ante mí, Secretaria autorizante, que doy fe. Firmado: Doctoras Nidia Alicia Billinghamurst de Braun - María Herminia Puig-. Ante mí, Dra. Carolina Daniela Vega Curi -Secretaria.- Concuera fielmente con su original obrante en el Libro de Sentencias de Amparo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral, expido el presente en la Ciudad de Corrientes, a los doce (12) días del mes de octubre de dos mil dieciocho. Conste. Dra. CAROLINA DANIELA VEGA CURI Abogada - Secretaria Actuarial Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral - Poder Judicial Provincia de Corrientes SENTENCIA N° 55 Por los fundamentos de que instruye el precedente Acuerdo; SE RESUELVE: 1°) DESESTIMAR el recurso de apelación incoado por la actora a fs. 147/149 y, en su mérito, confirmar la sentencia N° 01 del 09.02.2018 (fs. 140/146 y vta.), atento a los fundamentos expresados en los Considerandos. 2°) IMPONER las costas en el orden causado, por los fundamentos dados, aunque no se REGULAN los honorarios del profesional interviniente por la actora por no existir actuación útil en esta instancia; 3°) INSERTAR, registrar y notificar. Dra. MARIA HERMINIA PUIG Juez de Cámara Dra. NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN Presidente de Cámara Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral - Poder Judicial Provincia de Corrientes Dra. CAROLINA DANIELA VEGA CURI Abogada - Secretaria Actuarial Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral - Poder Judicial Provincia de Corrientes 033827E