

## Empleados Publicos Recategorizaciones Diferencias Salariales Rechazo De La Demanda

### JURISPRUDENCIA

Empleados públicos. Recategorizaciones. Diferencias salariales.

Rechazo de la demanda Se revoca el fallo que hizo lugar a la demanda por cobro de pesos, pues la pretensión de cobro de sumas de dinero por diferencias salariales sobre la base de supuestas incorrectas recategorizaciones achacadas a la administración pública tenía que, cuanto menos, cuestionar la legitimidad de los respectivos actos administrativos que omitieron la hipotética y adecuada categoría escalafonaria, lo que no ocurrió.

En la ciudad de San Salvador de Jujuy, Provincia de Jujuy, a los veintisiete días del mes de mayo del dos mil diecinueve, los Señores miembros de la Sala III del Superior Tribunal de Justicia, Dres. Pablo Baca, María Silvia Bernal (habilitada) y Clara Aurora de Langhe de Falcone, bajo la presidencia del primero, vieron el Expte. N° CA-13.250/2017, caratulado: ?Recurso de inconstitucionalidad int. en Expte. N° B-259.466/11 (Tribunal Contencioso Administrativo -Sala I- Vocalía 2) Ordinario por cobro de pesos: Zamboni Samuel Mariano y otros c/ Estado Provincial? y su acumulado CA-13.288/17. El Dr. Baca dijo: 1°) Que, la Sala I del Tribunal Contencioso Administrativo, en fecha 6 de diciembre de 2016, resolvió hacer lugar a la excepción opuesta por el Estado Provincial declarando prescriptas las diferencias salariales surgidas desde el 20 de julio de 1990 hasta el 30 de agosto de 2006. En consecuencia hizo lugar parcialmente a la demanda por cobro de pesos promovida por Samuel Mariano Zamboni, Clara Elvira Tarifa, Olga Estela Guilarte y Yolanda Estela Maizares en relación a las diferencias salariales generadas a partir de esa fecha, e intimó al Estado Provincial a liquidar la deuda así reconocida hasta la fecha del fallo, o en caso de corresponder, al momento en que haya variado la categoría de revista de los actores o se haya procedido a decretar el retiro por jubilación. 2°) Que para así resolver, manifestó el a quo que el caso resultaba análogo a los ya resueltos por el Tribunal in re: Expediente N° B-274.964/12, caratulado: ?Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción: Tolaba, Ramona c/ Estado Provincial?; Expediente N° B-267.352/12, caratulado: ?Recurso de Plena Jurisdicción: Ocampo, Mirtha Norma c/ Estado Provincial?; Expediente N° C-006.036/13, caratulado ?Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción: Delgado, Mirta Ester y otros c/ Estado Provincial?, y especialmente en el expediente B-235.485/10 Ordinario por cobro de pesos: Calpanchay, Cenoncia c/ Estado Provincial? y sus acumulados Expedientes N° B-260.116/11 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Yufra de Bueno, Amelia Rosa y otros c/ Estado Provincial?; N° B-241.194/10 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Alegre, Sara Estilicia c/ Estado Provincial?; N° B-252.442/11 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Machado de Cáceres, Norma y otra c/ Estado Provincial?; N° B-259.253/11 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Arias, Víctor y otros c/ Estado Provincial?; N° B-266.183/11 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Aramayo, Estefanía c/ Estado Provincial?; B-247.179/10 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Nuñez, Carmen Rosa y otros c/ Estado Provincial?; B-273.987/12 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Quipildor, Adelaido; Gutiérrez, Gregorio y otros c/ Estado Provincial?; N° B-277.449/12 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Álvarez, Raquel Zulema y otros c/ Estado Provincial? y N° B-252.124/11 caratulado ?Ordinario por cobro de pesos: Calapeña, David; Casasola, Ana María y otros c/ Estado Provincial?, donde afirmó que de las actuaciones administrativas agregadas por cuerda no se detectaba la irregularidad del Decreto 14696-E-90 ni tampoco que el Estado Provincial haya promovido la acción judicial de lesividad y mucho menos que el titular del Poder Ejecutivo Provincial -aún cuando fuere discutible que tuviere competencia para ello- hubiera dispuesto su nulidad o su revocación. Sobre esas afirmaciones, con sustento en la teoría pretoriana de la ?cosa juzgada administrativa?, la necesidad de promoción de la acción de lesividad y el precedente ?Soruco? entendió que el acto (Decreto N° 14.696-E-90) había sido cuestionado por una vía inidónea o no apta para tales fines, por lo que aseveró que conservaba su validez en lo que era pertinente respecto de los actores y de la cuestión llevada a resolución judicial. Agregó, respecto a la eficacia del acto, que ?...Habiendo el Superior Tribunal de Justicia sentado posición sobre el particular y sin perjuicio de dejar a salvo la opinión del suscripto y que fuera expuesta ut supra, no resultando posible apartarse del criterio sentado por el Máximo Tribunal Local, no cabe más que tener por válido y eficaz al Decreto N° 14696-E/90 respecto de la actora desde el 01/01/90...? (sic). Concluyó que habiéndosele reconocido validez y eficacia al Decreto N° 14.696-E/90 desde el 01/01/90, a partir de este momento se hizo efectivo el ascenso de categoría de la parte actora y que debió mantenerse hasta que fueran rejerarquizados nuevamente. Expresó que siendo ello así el dies a quo de la prescripción comenzó a correr a partir de la fecha del decreto (20/07/1990) puesto que la acción para cobrar diferencias salariales por la nueva categoría se encontró expedita desde ese momento. Sostuvo que el momento de la emisión del decreto N° 14.696-E-90 hizo nacer el derecho de los agentes al cumplimiento, por parte del Estado Provincial, de la prestación allí prevista, tornándose, de manera concomitante, expedita la acción para demandar el pago de la recategorización establecida de la que derivó el inicio del cómputo del plazo de prescripción. 3°) Que, disconformes con lo

resuelto la Dra. Analía Correa, en representación del Estado Provincial, y el Dr. Aníbal Massaccesi, apoderado de los actores, interpusieron recurso de inconstitucionalidad (fs. 13/17, y fs. 48/50 y vta., respectivamente). Se agravia la Dra. Analía Correa y acusa arbitrariedad del pronunciamiento al sostener que el mismo es dogmático y omite la consideración de pruebas decisivas para la solución del pleito. Expresa que el fallo contiene una fundamentación solo aparente al sustentarse exclusivamente en lo resuelto en el Expte. N° 8.432/11 caratulado ?Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto en Expte. N° B-199.902/08 (Sala II - Civil Y Comercial): Ordinario por cobro de pesos: Soruco, Margarita y otros; en el Expte. N° B-274.964/12, caratulado ?Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción: Tolaba, Ramona c/ Estado Provincial?; en el Expte. N° B-267.352/12, caratulado ?Recurso de Plena Jurisdicción: Ocampo, Mirtha Norma c/ Estado Provincial? y en el Expte N° C-006.036/13, caratulado ?Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción: Delgado, Mirta Ester y otros c/ Estado Provincial?, sin advertir que se encuentra incorporado en autos material probatorio concluyente que permite arribar a una decisión ajustada a derecho y distinta a lo allí sentenciado. Agrega que conforme postura sentada por el STJ en los fallos ?Tolaba, Ramona? y ?Soruco, Margarita? el decreto 14696-E-90 es valido y eficaz, pero no obstante ello, en el caso concreto no puede arribarse a tal solución, y que de un análisis de la prueba producida, surge manifiesta la inaplicabilidad del mismo a los actores, ya que la causa de su dictado no los comprende y por ende la ausencia del deber del Estado Provincial de abonar suma de dinero emergente de tal acto administrativo. Advierte que a los actores no les corresponde ser beneficiados con el ascenso dispuesto por el decreto 14696-E-90, porque no cumplían con lo dispuesto por el art. 2 de la ley 4308, es decir una antigüedad de dos años en la categoría al 1/7/1987. Insiste en que el decreto mencionado fue dictado al solo efecto de subsanar la omisión de rejerarquizar agentes amparados en la ley 4308/87, a quienes no se les había ascendido en el año 1987 y agrega que en la causa esta ofrecido como prueba el expediente administrativo N° 418-00-3263/90 caratulado ?Dirección Provincial de Personal - Doc. Ref. Arts. 3 y 6 de la ley 4308/87 y su decreto reglamentario N° 12483-G-87 del personal no rejerarquizado de ATSA?. Concluye que la sentencia no resulta una derivación razonada del derecho vigente, no resultando ser un acto justo que haga primar la verdad jurídica objetiva de la situación planteada. Por su parte, el Dr. Massaccesi considera a la sentencia arbitraria al violar el Código Civil en relación al comienzo del computo del plazo de prescripción y el derecho de propiedad de sus mandantes. Cita el art. 4027 del Código Civil, refiere las fechas en que sus mandantes tomaron conocimiento del decreto 14696-E-90, concluyendo que de lo expuesto surge la ilegalidad de la prescripción resuelta por el tribunal contencioso administrativo. 4°) Que, sustanciados los recursos los mismos fueron contestados a fs. 24/32 por el Dr. Aníbal Massaccesi y a fs. 58/59 por la Dra. Analía Correa respectivamente, oponiéndose ambos al progreso de los remedios tentados por los fundamentos que en cada caso expresan y a los que aquí se remite. A fs. 38 de autos se ordena la acumulación del Expte. N° CA-13.288/17 ?Recurso de inconstitucionalidad int. en Expte. N° B-259.466/11 (Tribunal Contencioso Administrativo -Sala I- Vocalía 2) Ordinario por cobro de pesos: Zamboni, Samuel Mariano c/ Estado Provincial? al presente. 5°) Que remitidos los autos a la Fiscalía General, emite su dictamen la Sra. Fiscal General Adjunto Dra. Aída Elena Dajer, quien propone el rechazo de ambos recursos por lo que, la causa se encuentra en estado de ser resuelta. 6°) Que, en un primer orden, en cuanto a la cuestión que es objeto de competencia por vía del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la parte demandada, atinente al Decreto 14696-E-90, a la luz del fallo ?Tolaba? de este STJ, cabe advertir que ha sido invocado con una exorbitada utilización de la cuestión entonces tratada, para ser reproducido luego en otros diversos aspectos fácticos y jurídicos, debatidos en diferentes demandas, que han llegado, por distintas vías, a la competencia recursiva de este Tribunal (L.A. N° 2, F° 821/826, N° 228; L.A. N° 3, F° 317/324, N° 78, L.A. N° 3, F° 325/332, N° 79, L.A. N° 3, F° 333/340, N° 80, L.A. N° 3, F° 539/553, N° 138 entre otros).

Por lo demás, en relación a la pretensión de cobro ordinario de pesos, el decisorio impugnado merece la tacha de arbitrariedad, ya que las diferencias salariales argumentadas, consecuencia hipotética del Decreto 14696-E-90, encuentran un escollo jurídico insalvable. En efecto, el reclamo por diferencias salariales esconde el cuestionamiento indirecto -y capital en el pleito- de categorías escalafonarias que fueron reconocidas con posterioridad a la fecha de ese decreto, según se advierte de los recibos de haberes obrantes a fs. 15/18. Y eso supone, necesariamente (lo que fue velado en la pretensión y no fue valorado por la sentencia de grado), la revisión judicial de los actos administrativos que las confirieron. Pero esa revisión no fue pretendida en el sub lite. Esto es que, para que acaso hubiera legítimamente prosperado el pago de diferencias salariales, primero, se debió colocar en tela de juicio actos administrativos cuya legitimidad o nulidad no está controvertida. Y precisamente por eso, la pretensión de cobro de sumas de dinero por diferencias salariales, sobre la base de supuestas incorrectas recategorizaciones achacadas a la administración pública, tenía que, cuanto menos, cuestionar la legitimidad de los respectivos actos administrativos que omitieron la hipotética y adecuada categoría escalafonaria. Dicho de otro modo, la presunción de legitimidad, estabilidad y ejecutoriedad de que gozan los actos administrativos que otorgaron las diferentes categorías a los actores, a lo largo de sus carreras administrativas, en el marco de las relaciones jurídicas de empleo público, no atacados ni administrativa ni judicialmente, obsta que se le pueda imputar ilegitimidad determinante de incumplimiento en el pago de diferencias salariales al Estado, pues se reputan actos válidos, no sometidos a revisión

judicial. 7º) Que, aun siendo suficiente el argumento expuesto en el párrafo anterior para rechazar la demanda interpuesta, hay una cuestión de fondo que ha sido planteada por el Estado Provincial y que recibió adecuado tratamiento en oportunidad de analizar los antecedentes legislativos que llevaron al dictado del decreto 14696-E-90 en L.A. Nº 3, Fº 317/324, Nº 78, L.A. Nº 3, Fº 325/332, Nº 79, L.A. Nº 3, Fº 333/340, Nº 80, L.A. Nº 3, Fº 539/553, Nº 138; por lo que cabe remitirse a lo expuesto en los considerandos 9º de esos fallos. En esta causa, de los recibos de sueldo correspondientes a los actores, se advierte que en efecto, quienes reclaman la aplicación del decreto 14696-E-90, ingresaron a la planta permanente de la Administración entre los 1986 y 1987, hechos que no se encuentran controvertidos por las partes. En consecuencia, los agravios deducidos por el Estado Provincial con fundamento en la arbitrariedad deben tener favorable acogida, toda vez que son susceptibles de descalificación las sentencias que omiten el examen y tratamiento de alguna cuestión oportunamente propuesta, siempre que así se afecte de manera sustancial el derecho del recurrente y lo silenciado sea conducente para la adecuada solución de la causa; postura que ha mantenido este Superior Tribunal de Justicia, tanto en su anterior constitución como en la actual (L.A. Nº 48, Nº 384; L.A. Nº 58, Nº 563; L.A. Nº 2, Nº 113). Si bien la recurrente no indicó con precisión en su escrito de contestación de demanda la situación de revista de los actores, sí expuso las razones por las cuales entendía que el decreto transgredía la normativa de las leyes 4308 y 4306, y en relación a los actores, ello surge expresamente de las constancias del expediente (fs. 15/18), y le asiste razón aún ante la deficiencia demostrada por el Estado al momento de esgrimir sus defensas. Habiendo revisado los antecedentes normativos como los fácticos y el material probatorio ofrecido en la causa, consentido por las partes, se advierte que, a fin de determinar la procedencia de la demanda, el a quo se limitó a otorgar validez y eficacia al decreto 14.696-E-90, señalando que así seguía la posición sentada por el Superior Tribunal de Justicia en ?Tolaba? (L.A. Nº 57, Nº 902), y expresando que no resultaba posible apartarse del criterio sentado por el Máximo Tribunal local. Atañe decir que en esa causa este Tribunal no se expidió sobre si la actora había sido rejerarquizada o no con anterioridad al dictado del decreto 14696-E-90 y en virtud de la ley 4308, porque el Estado Provincial no se agravio en ese punto de la sentencia dictada por el a quo. Al resolver de esa forma, el a quo realizó afirmaciones generales y dogmáticas, sin describir por qué el caso era parecido a los anteriores, pasando por alto circunstancias relevantes y definitorias que surgen de los elementos incorporados al expediente y sobre las cuales el a quo debió expedirse: por un lado, la situación laboral de los actores, con determinación de la fecha de ingreso a la planta permanente de la administración pública, su situación de revista, las recategorizaciones de las que fueron beneficiados; y por el otro, el alcance de las normas referidas a la rejerarquización de los empleados públicos que resultaban de aplicación al caso. En concreto, la fecha de ingreso de los actores a la planta permanente (entre los años 1986 y 1987), impedía el reconocimiento de una rejerarquización otorgada en virtud de la ley 4308, sancionada en el año 1987, como se individualizó en los párrafos anteriores. El decreto 14696-E-90 debió ser interpretado integrando el derecho público local y conforme a las circunstancias fácticas, y no de manera aislada, por lo que cabe concluir que adolece de falta de causa en el caso concreto de los actores. Cabe señalar por último que, la vía tentada por el Estado Provincial al plantear la ilegitimidad del decreto 14696-E-90 al contestar demanda, no puede resultar ?inidónea? como lo sostuvo el a quo. La formal acción de lesividad, esta reservada para los casos en que la administración autora de algún acto pretendiere demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa su anulación. Pero ello no obsta a que el Estado Provincial, pueda plantear la nulidad o ilegitimidad del mismo ante la pretensión de cumplimiento de la parte interesada y más frente al hecho no controvertido de que el decreto no fue ni publicado ni notificado a las partes. Si se advierte, conforme providencia dictada a fs. 35 del expte. 235.485/10, el trámite impuesto al presente caso fue el del proceso ordinario, apto para tratar -como defensa- la pretensión anulatoria de la administración, con independencia de la calificación dada a esta por las partes, garantizando así el derecho a ser oído y hacer valer sus medios de defensa. Y es que resulta ser potestad del Poder Judicial la revisión de los actos administrativos que comprende, como principio, el control de su legitimidad, y ello se justifica por la necesidad de reestablecer o mantener el imperio de la juridicidad, que se ve comprometida por la existencia de un acto afectado por un vicio grave en su causa, lo que surge del análisis efectuado sobre el decreto 14696-E-90 en función a los antecedentes de hecho y de derecho invocados, que no se corresponden con la realidad objetiva, en lo que respecta a la actora del presente proceso. Si el Estado Provincial ha planteado la nulidad del decreto 14696-E-90 al contestar demanda, el pronunciamiento resultaba ineludible, por cuanto se trata de actos administrativos contra legem, y en cuanto tales, basta el hecho objetivo de violación legal para que se configure el vicio de ilegitimidad (Fallos: 330:2849). Siendo esa la situación, el rehusar atender a la verdad objetiva de los hechos que aparecen en la causa como de decisiva relevancia para la justa decisión del litigio, bajo la premisa genérica de la existencia de otros precedentes y que el Estado debió haber interpuesto o planteado una acción de lesividad, tiñe la sentencia de arbitrariedad, con afectación al derecho de defensa. Por los fundamentos dados, propongo hacer lugar al recurso interpuesto por el Estado Provincial y en consecuencia revocar la sentencia apelada, disponiendo el rechazo de la demanda promovida por Samuel Mariano Zamboni, Clara Elvira Tarifa, Olga Estela Guilarte y Yolanda Estela Maizares. En razón de lo expuesto, el tratamiento vinculado a los agravios expuestos en el recurso de inconstitucionalidad de la parte actora, se ha tornado abstracto. Las costas se imponen

por el orden causado en cuanto los precedentes jurisprudenciales relacionados a las cuestiones tratadas, pudieron razonablemente inducir a los actores a sostener su posición, art. 102 segundo párrafo del C.P.C. Diferir la regulación de honorarios profesionales de los letrados intervinientes hasta tanto exista base para determinarlos y ocurra lo propio en la instancia anterior. La Dra. Bernal adhiere al voto que antecede. La Dra. De Falcone dijo: Adhiero a la solución que propone el señor presidente del trámite porque comparto los argumentos que brinda para la solución de los recursos articulados, salvo respecto de la legitimidad o no del decreto en cuestión (Nº 14696-E-90). Por ello, la Sala III Contencioso Administrativo y Ambiental del Superior Tribunal de Justicia RESUELVE: I.- Hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Dra. Analía Correa en representación del Estado Provincial, en consecuencia revocar la sentencia de grado resolviéndose rechazar la demanda promovida por Samuel Mariano Zamboni, Clara Elvira Tarifa, Olga Estela Guilarte y Yolanda Estela Maizares. II.- Rechazar el recurso de inconstitucionalidad deducido por la actora. III.- Imponer las costas de esta instancia por el orden causado y diferir la regulación de honorarios profesionales. IV.- Registrar. Firmado: Dr. Pablo Baca; Dra. María Silvia Bernal; Dra. Clara Aurora De Langhe de Falcone. Ante mí: Dra. Mónica Laura del Valle Medardi - Secretaria Relatora.

042525E