

Empleado Publico Reinstalacion Impugnacion Del Acto Administrativo Municipalidades Principio De Congruencia

JURISPRUDENCIA

Salta, 28 de mayo de 2020. Y VISTOS:

Estos autos caratulados "CÓRDOBA, FRANCISCO RAMÓN VS. MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE JOAQUÍN V. GONZÁLEZ - RECURSO DE APELACIÓN" (Expte. N° CJS 40.251/19), y CONSIDERADO: 1°) Que a fs. 149 el actor interpone recurso de apelación en contra de la sentencia de fs. 144/147 vta. dictada por la señora Jueza de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de Primera Nominación, que rechazó la demanda. Para así decidir, la magistrada "a quo" consideró que, conforme al art. 5° inc. 1°, punto 14 de la carta orgánica municipal aprobada por Ley 6815, la demandada es competente para nombrar y remover a los empleados de la comuna, y que las condiciones para el ingreso del personal permanente son las establecidas por el art. 18 de la Ley 6068, Estatuto del Empleado Municipal. Agregó que el art. 17 de tal norma precisa los requisitos indispensables para el ingreso a la administración pública municipal; entre otros, idoneidad para el cargo (inc. 2°) y reunir las condiciones que determina el escalafón para cada agrupamiento (inc. 6°), previéndole que el personal permanente ingresará una vez concluidos los trámites del concurso y realizada la selección pertinente; señaló que el art. 20 establece que en todos los casos el nombramiento se efectuará mediante resolución municipal, después de que el agente haya cumplido todos los requisitos exigidos por el estatuto y el escalafón; y que el art. 21 dispone que el nombramiento se notificará al agente, firmando para constancia el original del instrumento. En otro orden de consideraciones, expresó que el art. 66 del mismo régimen establece que las licencias anuales que no hubiesen sido utilizadas dentro del término previsto para ello, caducarán definitivamente y sin compensación de ninguna clase al transcurrir el año calendario, por lo que no podrán acumularse a las del siguiente. Señaló que la Resolución 1492/04, que dispuso la designación del actor como agente de planta permanente de la municipalidad, tuvo por cumplidos los extremos legales exigibles, aunque estimó que no se ha acreditado la realización del concurso previo y tampoco que la designación del actor como secretario de gobierno fuera con retención del cargo de planta permanente cuyo reconocimiento reclama. Expresó que mediante Resolución municipal 217/12 se rechazó la petición por la cual el demandante solicitó que al concluir su licencia fuese reintegrado a sus tareas como auxiliar administrativo designado por Resolución 1492/04; y puntualizó que el pronto despacho remite a un recurso de reconsideración en contra de la resolución referida en primer término, cuya interposición tampoco fue acreditada en autos. Consideró que la Resolución 672/11 que dispuso la acumulación de licencias desde el 2004 hasta el 2010 contravino los arts. 65 y 66 de la Ley 6069, y que no se demostró la prestación de servicios por los periodos reclamados -diciembre de 2011 y enero, febrero y marzo de 2012- por lo que concluyó que resulta improcedente el pago de los salarios caídos peticionados. Al expresar agravios (fs. 161/164 vta.), el recurrente afirma que el fallo contiene imprecisiones, que desconoce el valor jurídico de las normas en que sustenta su demanda y que ha resuelto "extra petita". Afirma que la Resolución 1492/04 se encuentra plenamente vigente, y que la decisión de la "a quo" que desconoce su carácter de empleado de planta permanente y lo considera "contratado" vulnera la carrera administrativa, afectando derechos de indubitable esencia constitucional. Aduce que las "improlijidades" administrativas señaladas en el fallo, propias del accionar municipal, no pueden perjudicar sus derechos, y argumenta que, al respecto, carece de toda responsabilidad por resultar una cuestión exclusiva de las autoridades administrativas. Sostiene que ha quedado acreditado en autos que desempeñó funciones como empleado de planta permanente y también en cargos políticos dentro del ámbito municipal, lo que surge de las resoluciones agregadas a la causa, así como de las declaraciones testimoniales y la pericial contable, las que no han sido objeto de observación alguna en el proceso. Expone que las licencias fueron concedidas mediante Resolución 672/11 por el entonces intendente, quien se encontraba investido de las facultades respectivas y que "sin perjuicio de que tales reconocimientos se encuentren prohibidos por la normativa legal" ello no resulta de su responsabilidad, habiéndose ya "efectivizado el objeto de tal norma" y dejando expresamente establecido que "tampoco la administración política que asumió a partir del día 10 de diciembre de 2011 observó la misma, ni la revocó?". Entiende que la falta de efectiva prestación de servicios por los periodos reclamados (diciembre de 2011 y enero a marzo de 2012) resultan comprendidos en la resolución que le otorgó la licencia compensatoria y, consecuentemente, no es responsable de tal falta de prestación. A fs. 170/172, se agrega el dictamen del señor Procurador General, en tanto que a fs. 173 obra el llamado de autos, que se encuentra firme. 2°) Que la demanda tiene por objeto que se condene a la municipalidad de la ciudad de Joaquín V. González a reinstalar al actor en la planta permanente de la comuna, que se le asignen las tareas que correspondan y que se le abonen los salarios caídos a partir del día 31 de diciembre de 2011 hasta el momento del efectivo cumplimiento de la sentencia, con más sus intereses y costas. El fallo apelado rechazó íntegramente la demanda por considerar que la Resolución 1492/04 resulta viciada al no haberse acreditado el necesario concurso previo, requisito

indispensable para la incorporación del señor Córdoba a la planta permanente del municipio; estimó, además, que la Resolución 672/11 que otorgó al actor licencias acumuladas por los períodos 2004/2010, contravino los arts. 65 y 66 de la Ley 6068, y que, al igual que los demás actos administrativos acompañados por el actor, no consta fecha de su notificación. 3°) Que en primer lugar, cabe señalar que solamente el actor ha producido prueba en autos (documental detallada a fs. 18 y fs. 63 apartado ?a?; declaraciones testimoniales de fs. 121/124; y pericial contable de fs. 103/104), conforme certificación obrante a fs. 129. Ello es así pues -no obstante las presentaciones de fs. 59 y 93-, la municipalidad demandada no ha dado cumplimiento a los reiterados requerimientos efectuados por el juzgado para la remisión del legajo personal del señor Francisco Ramón Córdoba y el Expte. N° 0746/12 y/o toda documentación administrativa que obrara en el municipio relacionada con el caso de autos (fs. 23, 29 y 34); tampoco ha contestado la demanda; no ha ofrecido prueba ni observado la producida por el actor; y se abstuvo de formular alegatos y contestar el traslado de la expresión de agravios de fs. 161/164 vta. 4°) Que la situación desventajosa en la que el municipio se ha colocado en este proceso, no se traduce necesariamente en la admisión lisa y llana del relato propuesto por el actor, pues la posición jurídica de la autoridad administrativa en el juicio contencioso administrativo no es equiparable a la del demandado en sede civil. Así se ha señalado que ?el reconocimiento ficto de los hechos de la demanda, en el juicio civil, responde a la circunstancia de ser hechos personales atribuidos al demandado?, de modo ?que está en el deber legal de reconocerlos o negarlos, respondiendo al interrogatorio judicial que lleva aparejado el traslado de la demanda?, pero ?no se encuentra en esas condiciones el representante legal o el apoderado de la autoridad demandada, y sería contradictorio que el silencio o la evasiva de dicho representante pueda tener la virtualidad de desautorizar los hechos o comprometer el derecho que se ha expuesto en el acto administrativo? (cfr. Argañaraz, Manuel J. - ?Tratado de lo Contencioso Administrativo?, Lex, Buenos Aires, 1988, pág. 286). Es que, sin perjuicio de la rebeldía del demandado, el juez siempre debe valorar los hechos y la prueba producida, con aplicación de las reglas de la sana crítica racional. 5°) Que cabe entonces analizar los agravios del impugnante, y evaluar la crítica que formula a la sentencia recurrida, teniendo en cuenta para ello la prueba de autos. En ese sentido, las circunstancias y antecedentes del dictado de la Resolución 1492/04 (fs. 1/7) no constan en autos, por lo que la única referencia instrumentada son las consideraciones contenidas en la Resolución 217/12 (fs. 10/11). Ahora bien, respecto de la resolución mediante la cual se dispuso la designación del actor en planta permanente de la municipalidad (entre otras numerosas personas), asiste razón al recurrente en cuanto califica a la decisión de la ?a quo? como ?extra petita?. Resulta menester señalar que si bien el municipio dictó la Resolución 217/12 rechazando la solicitud de reingreso y pago presentada por el señor Córdoba, no consta en la presente causa que se haya declarado la ilegitimidad de la Resolución 1492/04, ni que el municipio haya accionado judicialmente por lesividad para la anulación de acto administrativo regular. En relación a ello, resulta pertinente recordar que este Tribunal ha señalado que, de advertir la existencia de vicios que lo invalidaran, en razón del principio de estabilidad o irrevocabilidad del acto (art. 92 de la Ley 5348) la administración sólo podría haber impedido su subsistencia y la de los efectos aún pendientes promoviendo, de modo previo, la correspondiente acción de lesividad para obtener la declaración judicial de nulidad del mencionado acto administrativo (cfr. Tomo 207:55). 6°) Que según lo establecido por la Ley 5348 de Procedimientos Administrativos, la Resolución 1492/04 configura un acto regular. Ello es así, pues, aún cuando pudiera estar afectada de algún vicio, ello no surge de manera evidente. Por otro lado, si bien como señala el fallo recurrido no se ha probado la realización del procedimiento de selección por concurso antes del dictado del acto en cuestión, la indagación de la posible existencia de tales vicios no constituye el objeto de la demanda. En consecuencia, la decisión de la ?a quo? de desconocer el carácter de empleado público al actor, ha vulnerado la congruencia al rechazar la demanda de reinstalación más allá los términos en que ha quedado trabada la litis en la presente causa. En el ?sub lite?, frente a la demanda de reinstalación sustentada en la invocación del derecho reconocido por la Resolución 1492/04, la municipalidad se mantuvo completamente inactiva, sin acreditar que haya demandado judicialmente la lesividad de tal acto, a pesar de la reserva efectuada en el art. 6° de la Resolución 217/12 (fs. 11). En relación a ello, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el acto administrativo regular ostenta cierto grado de legalidad que lo hace estable y produce presunción de legitimidad; la Administración no puede revocarlo por sí y ante sí, sino que debe demandar judicialmente al efecto o revocar el acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia (cfr. Fallos, 293:133). Ello es así, pues, como se dijo, el acto nulo -en el supuesto que lo fuese- que no se encuentre afectado por vicio evidente, se considera regular, y en consecuencia, goza de presunción de legitimidad y ejecutividad y no puede ser revocado en sede administrativa una vez que ha sido notificado al interesado (arts. 72, 92 y concordantes de la Ley 5348). En ese sentido cabe tener presente que la Resolución 1492/04 reviste formalidad y ha sido dictada por la máxima autoridad administrativa del municipio, presenta los caracteres esenciales de un acto regular que ha generado derechos a favor del actor, y su ejecución surge de la prueba documental, pericial y testimonial producida, la que da cuenta que se ha desempeñado como auxiliar administrativo y se le han liquidado haberes correspondientes a la categoría 23 desde el 10 de diciembre de 2004 hasta el 12 de diciembre de 2007, fecha en la que pasó a desempeñarse como Secretario de Gobierno de la comuna, finalizando en esta última función con el cambio

de gobierno municipal el 10 de diciembre de 2011. En tales condiciones, procede revocar parcialmente la sentencia recurrida, en cuanto desconoce los efectos de la Resolución 1492/04 y disponer la reinstalación del actor en el cargo en el que fue designado por ese instrumento. 7º) Que a diferente conclusión cabe arribar respecto de la Resolución 672/11 mediante la cual el entonces intendente reconoció al actor las licencias no usufructuadas, pues, sin necesidad de indagación de hechos o antecedentes, se puede constatar el grosero vicio del acto. En efecto, la citada resolución se encuentra en palmaria y evidente discordancia con el orden normativo, según lo establecen los arts. 28, 48, inc. 1º, 49, 72, inc. 1º, 93, inc. 1º, 73, incs. 1º y 2º y concordantes de la Ley 5348, lo que -cabe ponderar- ha sido expresamente reconocido por el apelante a fs. 164, cuarto párrafo, cuando expresa que tales licencias se encuentran prohibidas por la normativa legal. Ello es así pues vulneran lo establecido por el art. 66 de la Ley 6068 que dispone que aquellas no gozadas dentro del término previsto para hacerlo, se perderán definitivamente, sin compensación. Al respecto cabe tener presente que, a tenor de lo establecido por art. 73 de la Ley 5348 de Procedimientos Administrativos, un acto que adolezca de vicio grosero, entre otras consecuencias, no se considera regular, carece de presunción de legitimidad y ejecutividad, la acción para impugnarlo judicialmente es imprescriptible y su inexistencia puede declararse de oficio tanto en sede administrativa como judicial. Como lo ha sentado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el acto administrativo que incurre manifiestamente en un grave error de derecho que supera lo meramente opinable en materia de interpretación de la ley, no ostenta apariencia de validez o legitimidad y debe calificarse como acto inválido por la gravedad y evidencia del vicio que contiene. También ha expresado nuestro Címero Tribunal Federal que la invalidez manifiesta de los actos cuya ilegitimidad o irregularidad aparece patente en los mismos sin que sea necesario investigar vicio oculto alguno, constituye un concepto general del orden jurídico, que sólo requiere una declaración judicial o administrativa a su respecto, a diferencia de la invalidez oculta, que requiere el enjuiciamiento previo para que se torne visible (cfr. Fallos, 293:133). En consecuencia, corresponde rechazar la apelación en torno a lo resuelto por la 1ª queja sobre la invalidez de la Resolución 672/11. 8º) Que respecto de la solicitud de pago de los salarios caídos, resulta de aplicación el principio general en la materia, es decir, que no corresponde salvo la existencia de norma expresa, dado que el sueldo es la contraprestación de los servicios cumplidos (esta Corte, Tomo 59:601; 77:59; 107:409); por lo que su acogimiento importaría un enriquecimiento sin causa a favor del actor (cfr. CSJN, Fallos, 303:301, entre otros). 9º) Que conforme a lo expuesto corresponde hacer lugar parcialmente al recurso de apelación, y en consecuencia revocar parcialmente el fallo de fs. 144/147 vta. solamente en lo referido a los efectos de la Resolución 1492/04, confirmándolo en lo demás; y ordenar la reinstalación del actor en el cargo en el que fue designado por tal acto administrativo. Costas por su orden (art. 15 del C.P.C.A.). Por ello, LA CORTE DE JUSTICIA, RESUELVE: I. HACER LUGAR PARCIALMENTE al recurso de apelación de fs. 149, conforme considerandos y, en consecuencia, ordenar a la Municipalidad de la Ciudad de Joaquín V. González que proceda a reinstalar al señor Francisco Ramón Córdoba, DNI Nº 25.414.106 como Auxiliar Administrativo en la Secretaría de Hacienda, Categoría 23. Costas por el orden causado. II. MANDAR que se registre y notifique. (Fdo.: Dres. Guillermo Alberto Catalano -Presidente-, Ernesto R. Samsón, Sergio Fabián Vittar, Dra. Teresa Ovejero Cornejo y Dr. Pablo López Viñals -Jueces y Jueza de Corte-. Ante mí: Dra. María Jimena Loutayf -Secretaria de Corte de Actuación-). Correlaciones: Silva Tamayo, Gustavo E. - Los actos administrativos con relación al tiempo - Temas de Derecho Administrativo - Mayo 2017 - Cita digital IUSDC285144A 000760F