

SCHNAIDERMAN ERNESTO HORACIO C/ ESTADO NACIONAL - SECRETARÍA DE CULTURA Y COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (RECURSO DE HECHO)

S.C., S.2488, L.XLI.

Suprema Corte:

- I -

A fs. 234/239 de los autos principales (a los que corresponderán las siguientes citas), la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (Sala III), al confirmar el pronunciamiento de primera instancia, desestimó la demanda promovida por Ernesto Horacio Schnaiderman contra el Estado Nacional (ex Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación), con el objeto de obtener que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la resolución 1/00 de la citada Secretaría de Estado, en cuanto dispuso cancelar su designación en el Nivel "A" del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) -aprobado por el decreto 993/91 (t.o. 1995)- y subsidiariamente la nulidad e inconstitucionalidad del art. 25 del Convenio Colectivo de Trabajo General (CCT) para la Administración Pública Nacional -homologado por el decreto 66/99-.

Recordó que el actor ingresó en la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación el 8 de marzo de 1998 como asesor de gabinete del Subsecretario Técnico Administrativo y que, posteriormente, el 1 de julio de 1999 fue designado agente Nivel "A" -por concurso, en el marco del SINAPA- para desempeñar el cargo de asesor técnico en cuestiones de derecho inmobiliario registral, notarial y catastral en la estructura de la aludida Subsecretaría. Dicha designación -continuó diciendo- fue cancelada mediante la resolución 1/00 del 3 de enero de 2000 del Secretario de Cultura y Comunicación, la cual impugna en la causa.

Consideró que, al momento del dictado de la aludida resolución, el actor carecía de estabilidad en el empleo, debido a que se encontraba en período de prueba y que, por tal motivo, dicho acto había sido emitido dentro de los límites de la competencia asignada a la autoridad administrativa por el CCT y la ley 25.164.

En ese sentido, expuso que el art. 42 inc. a) de la ley 25.164 contempla, como una de las causales de extinción de la relación de empleo público, la posibilidad de cancelar el nombramiento del personal sin estabilidad en los términos del art. 17, por lo cual estimó que si se exigiera que el acto que dispusiese tal cancelación tuviera que reunir la totalidad de los recaudos previstos en el art. 7º de la ley 19.549 (incluido el de motivación), carecería de sentido la existencia del artículo citado en primer término (42 inc. a), pues es regla generalmente aceptada que las normas deben ser interpretadas de modo que armonicen con el régimen jurídico en el que se hallen insertas y no en contraposición con él.

Por otra parte, desestimó el planteo de inconstitucionalidad del art. 25 del CCT -en cuanto establece que durante el período de prueba la designación del agente podrá ser cancelada en cualquier momento- al considerar que no era exigible que en el acto se invocara causa o motivo, ni que se diera cumplimiento a los requisitos de la ley 19.549, porque bastaba la simple remisión a las normas que autorizan a cancelar el nombramiento.

Sostuvo así, que era razonable pensar que, durante el período de prueba, la designación del agente público pudiese válidamente cancelarse sin expresar motivo alguno, pues de otro modo no se advierte cuál sería la utilidad práctica del período de prueba. Un criterio similar -dijo- rige en la Ley de Contrato de Trabajo, en cuanto prescribe que durante dicho lapso, el empleador está facultado para extinguir la relación sin expresión de causa y sin obligación de pagar indemnizaciones por despido, aunque con el deber de preavisar.

De acuerdo con lo expuesto, aseveró que la resolución de cancelar el nombramiento de un empleado de la Administración Pública Nacional durante dicho período, implica una decisión política que -en principio- el Poder Judicial no está autorizado a revisar, salvo cuando implicase el ejercicio de una ilegítima discriminación, circunstancia que, en el caso, no había sido acreditada.

- II -

Contra dicho pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario de fs. 242/283, que fue denegado por el a quo (fs. 294) y dio origen a esta presentación directa.

En resumen, se agravia porque: (i) el acto administrativo impugnado se dictó en transgresión a los límites impuestos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como el art. 1º, inc. f, ap. 1, 2 y 3, art. 7º, incs. b, c, d, e y f de la ley 19.549, art. 6º del decreto 20/99, al igual que de los

derechos y garantías reconocidos por los arts. 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 28, 31 y 33 de la Constitución Nacional; (ii) dicho acto carece de razonabilidad y es arbitrario, toda vez que el Estado Nacional reconoció expresamente su capacidad e idoneidad para desempeñar el cargo que obtuvo por concurso (fs. 117 y fs. 89 del expdte. adm. 54/2000/S.C. y C.) y (iii) los arts. 25 del CCT y 17 y 42 inc. a) de la ley 25.164 son inválidos por inconstitucionales, en virtud de oponerse y ser incompatibles a las exigencias de validez impuestas por normas jerárquicamente superiores, como son el art. 7º, incs. b, c, d, e, y f de la ley 19.549 y los arts. 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 28, 31 y 33 de la Constitución Nacional.

En ese mismo sentido, afirma que la sentencia es arbitraria porque convalida la resolución cuestionada, la cual, reitera, guarda una incompatibilidad manifiesta con las exigencias de validez que, para todo acto administrativo, imponen la ley 19.549 y la Ley Fundamental.

- III -

Considero que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se controvierte la validez de un acto de autoridad nacional y la interpretación de normas federales (leyes 19.549 y 25.164) y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa es contraria a los derechos invocados por el apelante (art. 14, incs. 1º y 3º, de la ley 48) (Fallos: 320:147 y 1003; 321:174 y 322:2220).

En cuanto al fondo del asunto, cabe señalar que, en la tarea de establecer la inteligencia de las normas federales, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de los jueces de la causa y del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

Además, corresponde efectuar el examen conjunto de las impugnaciones planteadas, pues los agravios relativos a la alegada arbitrariedad y los atinentes a la interpretación del derecho federal en juego son dos aspectos que, en el caso, aparecen inescindiblemente ligados entre sí (Fallos: 313:664).

- IV -

Ante todo, cabe aclarar que no es objeto de discusión que el actor había sido

designado, por concurso, para ocupar un cargo de "Nivel A, Grado 0" en la Administración Pública Nacional y que, al momento del dictado del acto que declaró cancelada su designación, se encontraba en período de prueba, por lo cual el thema decidendum queda circunscrito a establecer si este último acto debía cumplir con los requisitos de la ley 19.549.

A tal fin es necesario recordar que la resolución 1/00 de la ex Secretaría de Cultura y Comunicación, que resolvió cancelar la designación de Ernesto Horacio Schnaiderman para desempeñarse en aquel cargo, se limitó a dar cuenta en sus considerandos de que el actor no se encontraba alcanzado por el derecho a la estabilidad y que dicha medida se dictaba en uso de las facultades conferidas por el art. 25 del CCT.

Por las consideraciones que efectuaré a continuación adelante que, a mi juicio, no puede sostenerse válidamente que el ejercicio de las facultades discrecionales, por parte del órgano administrativo, para cancelar la designación de un agente durante el período de prueba (según le autoriza el art. 25 del CCT) lo eximan de verificar los recaudos que para todo acto administrativo exige la ley 19.549, como así también respetar el sello de razonabilidad que debe acompañar a toda decisión de las autoridades públicas.

Asimismo, entiendo que los argumentos del tribunal a quo al sostener que si se exigiera que el acto que dispusiera cancelar el nombramiento tuviera que reunir la totalidad de los recaudos previstos en el art. 7º de la ley 19.549, carecería de sentido la existencia del art. 42 inc. a) que faculta a la Administración a dar por concluida la relación de empleo público mediante la cancelación de la designación en los términos del art. 17, contraría el texto mismo de este último, que limita la discrecionalidad de la autoridad para disponer el cese en el empleo.

El Tribunal ha reconocido que el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, a la forma, a la causa y a la finalidad del acto (Fallos: 315:1361)- y por otro, en el examen de su razonabilidad, tal como se ha señalado supra.

Admitido pues, el control de los elementos reglados en actos donde se ejercitan potestades discrecionales, tal como ocurre con aquel frente al cual se persigue la protección judicial en el caso, cabe examinar si se ha acreditado debidamente la existencia de los vicios denunciados por el actor.

En ese sentido, cabe considerar que el art. 17 inc. a) de la ley 25.164 supedita la adquisición de la estabilidad en el empleo a que se "acredite (n) condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos para la gestión durante el transcurso de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivos, así como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan" (el resaltado no es del original). La correlación de tal norma con la facultad que el art. 25 del CCT confiere a la autoridad administrativa para cancelar la designación durante el período de prueba, conducen a pensar que el objeto de tal potestad es la de brindar la posibilidad a la Administración para que evalúe la idoneidad del agente.

Desde esta perspectiva, considero que asiste razón al apelante cuando afirma que, en el caso, la eventual inexistencia de esta cualidad funcional estaría descartada, toda vez que el Estado Nacional afirmó que "la decisión no cuestiona la idoneidad y capacidad del agente ni se advierte como resultado de una medida disciplinaria o descalificativa en su contra" (v. fs. 117).

Por otra parte, el demandado afirma que el acto de cese pudo estar relacionado con el proceso de reorganización de las estructuras de todos los organismos de la Administración Pública en virtud de lo dispuesto por el decreto 20/99, sin embargo esta justificación, en mi parecer, es no sólo tardía, sino que, también, denota un frustrado intento de encontrar un motivo para revocar la designación. Así lo pienso, porque el citado decreto, además de haberse limitado a establecer la conformación organizativa y los objetivos de las secretarías y subsecretarías que dependerían de la Presidencia de la Nación, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los Ministerios, por su art. 6º, ordenó que hasta tanto se concluyera con la reestructuración, se debían mantener las aperturas de nivel inferior a subsecretaría con la dotación de personal vigente a la fecha de su dictado, sin que, por lo demás, se haya invocado y menos aún demostrado la supresión del cargo que desempeñaba el actor.

En ese orden, estimo -como lo sostiene el recurrente- si se descarta que lo que motivó el dictado del acto fue la ausencia de idoneidad para desempeñar el cargo o la eventual reestructuración organizativa de la dependencia -o cualquier otro motivo- aquél aparece desprovisto de un elemento esencial para su validez, cual es su causa.

Desde otro punto de vista, es dable reparar que la resolución impugnada omite invocar fundamento alguno que, además, torne razonable la revocación del nombramiento efectuado. Por ello, el acto atacado carece de otro de sus requisitos esenciales, en este caso, el de motivación.

En efecto, si se toma en cuenta que las normas, como se dijo, supeditan la adquisición de la estabilidad en el empleo a que se acrediten condiciones de idoneidad durante el período de prueba, ello constituye un aspecto que limita la decisión discrecional de la Administración. Desde esa perspectiva no se podía revocar el nombramiento de un agente, menos aún de un empleado designado por concurso, sin expresar las razones que lo justifican. Tal omisión torna ilegítimo el acto, sin que quepa dispensar dicha ausencia por haberse ejercido potestades discrecionales, las que -por el contrario- imponen una observancia más estricta de la debida motivación (confr. doctrina de Fallos: 324:1860).

Con arreglo a lo expuesto, los vicios apuntados constituyen "causa de nulidad del acto emitido con tales defectos (argumento de los arts. 7 y 14 de la Ley 19.549)" (Fallos: 306:1138), pues la resolución que canceló la designación del actor -aun cuando este último se encontraba en período de prueba- no puede quedar exenta de cumplir con los recaudos de legitimidad que, como se ha expresado, han sido vulnerados.

En suma, la circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549. Es precisamente la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias (doctrina de Fallos: 307:639 y 320:2509).

Las consideraciones expuestas me eximen de tratar la pretendida declaración de inconstitucionalidad del art. 25 del CCT.

- V -

Opino, por tanto, que corresponde declarar mal denegado el recurso extraordinario, hacer lugar a la queja y revocar la sentencia apelada en cuanto fue materia de aquél.

Buenos Aires, 13 de marzo de 2007.

LAURA M. MONTI

