

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 25 de marzo de 2015.

Vistos los autos: "Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Coronel Du Graty s/ demanda contencioso administrativa".

Considerando:

1º) Que los actores prestaban servicios como personal transitorio, desde hacía varios años, en la Municipalidad de Coronel Du Graty.

Teniendo en cuenta esta situación, el Concejo Municipal sancionó la ordenanza 375/03. Esta norma dispuso la creación de quince cargos de planta permanente (algunos de personal administrativo y técnico y otros de personal obrero y maestranza) y resolvió que fueran cubiertos por los agentes municipales que venían desempeñándose como personal transitorio, entre ellos, los aquí actores.

En los fundamentos de la ordenanza se señaló, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

A) Que "el personal municipal que se desempeña en la calificación general de personal transitorio viene reclamando todos los años su pase a planta permanente, ejercitando los derechos por los años continuados al servicio de la tarea municipal".

B) Que "la antigüedad en que las personas propuestas [para cubrir los nuevos cargos] vienen desarrollando sus tareas habituales en el carácter de personal contratado y/o jornaliza-

do, ameritan la necesidad de otorgar a las mismas un régimen de estabilidad laboral definitivo (...) que surge de las normativas del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (...) máxime teniendo en cuenta que los contratos se han renovado sistemáticamente e indefinidamente, por lo que no se puede hacer cesar este tipo de relación laboral sin que el erario público sufra menoscabo por indemnizaciones a satisfacer".

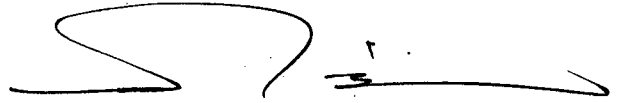
C) Que la designación de estos agentes en planta permanente importa "asimismo lograr una continuidad de las prestaciones de los servicios públicos, atento a la capacidad e idoneidad de los agentes, demostrada durante todo el tiempo que vienen desempeñándose en los respectivos cargos que ocupan en este Municipio".

2°) Que, pocos meses después, el concejo sancionó la ordenanza 383/03, que dejó sin efecto la ordenanza 375 citada. Para decidir de ese modo, el órgano legislativo municipal sostuvo:

A) Que la ordenanza 375/03 había sido "sancionada en contradicción al art. 60, inciso e de la Ley 4233 Orgánica del Municipio, que establece que el Concejo sancionará Ordenanzas "...que aseguren el ingreso a la administración municipal por concurso'".

B) Que, además, el pase a planta permanente de las quince personas en cuestión causaba un daño económico y financiero a la comuna y comprometía "la futura gestión de administración, siendo el acto considerado como una actitud política

Corte Suprema de Justicia de la Nación



irresponsable (...) en cumplimiento de compromiso de acciones electorales".

3°) Que, al ser notificados de esta última ordenanza, los aquí actores impugnaron la decisión del Concejo Municipal.

Concretamente, una vez agotada la vía administrativa, interpusieron demanda con el objeto de que se declarara la nulidad de la ordenanza 383/03 y se les indemnizaran los daños y perjuicios que les había causado al dejar sin efecto su incorporación a la planta permanente.

4°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco rechazó la acción.

Consideró que la ordenanza 375/03 había sido correctamente revocada en sede administrativa porque estaba afectada de nulidad absoluta.

Sobre esa base, aplicó la jurisprudencia de esta Corte, según la cual "la facultad de la administración de revocar sus propios actos afectados de nulidad absoluta encuentra suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de un acto afectado de tal vicio y que, por esa razón, no posee la estabilidad propia de los actos regulares ni puede generar válidamente derechos subjetivos de los particulares frente al orden público interesado en la vigencia de la legalidad".

Contra esa decisión, los actores interpusieron recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 327/332.

5°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que en el caso se ha puesto en tela de juicio el alcance de las garantías constitucionales de la propiedad y de la defensa en juicio, que los apelantes consideran violentadas de manera directa y manifiesta por el acto revocatorio atacado (artículo 14, inciso 1, de la ley 48).

6°) Que esta Corte tiene dicho que los actos administrativos firmes, que provienen de autoridad competente, llenan todos los requisitos de forma y se han expedido sin grave error de derecho, no pueden ser anulados por la autoridad que los dictó si generaron derechos subjetivos que se incorporaron al patrimonio de sus destinatarios (Fallos: 175:368; 285:195; 308:601; 310:1045; 327:5356, entre muchos otros).

También ha señalado el Tribunal que este es un principio "de vital significancia, que tiene su base constitucional en la garantía de la propiedad (artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional) y a cuyo través se consolida uno de los pilares del ordenamiento jurídico, cual es la seguridad" (Fallos: 310:1045 y 327:5356).

7°) Que, de todas maneras, la regla no es absoluta, como tampoco son absolutos los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución Nacional (artículos 14 y 28 de la Carta Magna).

En este sentido, la Corte ha manifestado reiteradamente que la estabilidad de los actos administrativos cede cuando la decisión revocada carece de las condiciones esenciales de validez por hallarse afectada de vicios graves y ostensibles en

Corte Suprema de Justicia de la Nación



su forma, competencia o contenido; fue dictada sobre la base de presupuestos fácticos manifiestamente irregulares, reconocidos o fehacientemente comprobados; o, en otras palabras, fue dictada a raíz de un error grave de derecho (Fallos: 258:299; 265:349; 285:195; 316:3157; 327:5356, entre muchos otros). En estos casos, la facultad revocatoria encuentra justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la jurisdicción, comprometida por aquellos actos administrativos irregulares (Fallos: 314:322, considerando 7° y sus citas).

8°) Que el superior tribunal provincial ha interpretado y aplicado erróneamente la jurisprudencia de la Corte Suprema citada en el considerando precedente.

El a quo no tuvo en cuenta que el principio general es el de la estabilidad de los actos administrativos y no el de "restablecer sin dilaciones el imperio de la jurisdicción". Tal como lo dijo esta Corte, "no existe ningún precepto de la ley que declare inestables, revisibles, revocables o anulables los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos nacidos o consolidados a su amparo a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades, cuyo personal sufre mutaciones frecuentes por ministerio constitucional, legal o ejecutivo" (Fallos: 175:368).

Lo expuesto implica que la excepción -la facultad revocatoria de la administración ante la existencia de "un error grave de derecho"- debe interpretarse en forma restrictiva. De otro modo, se frustraría la finalidad de la regla, cual es la de

proteger la propiedad y la seguridad jurídica (Fallos: 175:368 y 327:5356).

9°) Que, en este caso, no se encuentra probado que la ordenanza 375/03 exhiba vicios "graves y ostensibles", en los términos de la jurisprudencia de esta Corte.

En efecto, la norma reúne todos los requisitos de forma y competencia que hacen a sus condiciones esenciales de validez (doctrina de Fallos: 175:368).

A su vez, en cuanto a su contenido, no puede afirmarse que el acto haya sido dictado con "grave error de derecho".

Por un lado, la exigencia de concurso para acceder a este tipo de cargos no surge con claridad de las normas que rigen el ingreso a la administración comunal. Ello es así, pues el artículo 60, inciso e, de la Ley Orgánica de Municipalidades 4233 no ha sido reglamentado en la Municipalidad de Du Graty y no hay una norma específica en esta Comuna que imponga tal requisito.

Por otra parte, se encuentra debidamente acreditado que, con excepción de la agente Martha Ileana Montes -cuya antigüedad era de cuatro años-, los restantes empleados se habían desempeñado en planta transitoria durante más de ocho años (ver resolución 364/2000 del intendente de la Municipalidad de Coronel Du Graty y fojas 5/69 del expediente "Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Cnel. Du Graty s/ medida cautelar innovativa", que se encuentra agregado a esta causa).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ello implica que la decisión de incorporar a estos agentes a la planta permanente no puede calificarse, en los términos utilizados en los precedentes citados, como "dictada sobre la base de presupuestos fácticos manifiestamente irregulares, reconocidos o fehacientemente comprobados".

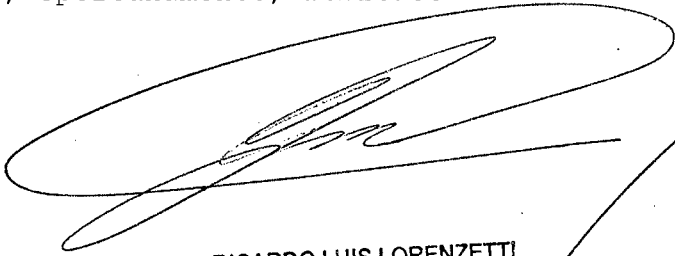
Es que, en definitiva, la ordenanza 375/03 tuvo la intención de cumplir con la manda constitucional del artículo 14 bis de la Constitución Nacional teniendo en cuenta que, según el criterio adoptado por esta Corte en Fallos: 333:311 ("Ramos"), la conducta de la municipalidad podría haber generado en los actores una legítima expectativa de permanencia laboral, merecedora de la protección contra la ruptura discrecional del vínculo por parte de la administración.

10) Que, en tales condiciones, cabe concluir que la Municipalidad de Du Graty no podía dejar sin efecto la ordenanza 375/03 por no concurrir, en este caso, los supuestos excepcionales que autorizan a la administración a revocar, en su propia sede, un acto que generó derechos subjetivos incorporados al patrimonio de los particulares.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia

-//-

-//- apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo expresado en el presente. Notifíquese y, oportunamente, remítase.



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por **Sergio Leonardo Kek y otros, actores en autos**, representados por el **Dr. Jorge Guillermo Larrea**, con el patrocinio letrado del **Dr. Miguel Ángel Galissier**.

Traslado contestado por la **Municipalidad de Coronel Du Graty**, demandada en autos, representada por el **Dr. Rodolfo Manuel Aguirre Hayes**.

Tribunal de origen: **Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Resistencia, Sala II**.

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 268/278, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco resolvió —por mayoría de votos— admitir el recurso de inconstitucionalidad deducido por la Municipalidad de Coronel Du Graty contra la sentencia dictada por la sala segunda de la Cámara Contencioso Administrativa —que había hecho lugar a la acción iniciada por sendos empleados de la comuna y declarado la nulidad de la resolución 383/03— y rechazó la demanda incoada.

En resumen, el tribunal entendió que en orden a la fecha en que ocurrieron los hechos y se dictaron los actos administrativos que se juzgan, anteriores a la creación de la acción de lesividad en su derecho público local, la administración había actuado con ajuste al derecho vigente a dicho momento como para ejercitar su facultad revocatoria.

-II-

Disconformes, los actores interpusieron el recurso extraordinario de fs. 300/313, que fue concedido por arbitrariedad a fs. 327/332.

Sostienen la arbitrariedad de la sentencia en que: a) contiene afirmaciones dogmáticas que sólo constituyen un fundamento aparente; b) no existe una derivación razonada del derecho vigente y c) se aparta de la solución normativa prevista y se lesionan los derechos de defensa y de debido proceso, entre otros.

-III-

En orden a examinar si en autos concurren los requisitos para habilitar la instancia por arbitrariedad de sentencia, opino que el recurso extraordinario fue incorrectamente concedido por el superior tribunal provincial.

Ello es así porque, como tiene dicho V.E., la doctrina de la arbitrariedad es de aplicación restringida, no apta para cubrir las meras discrepancias de las partes respecto de los fundamentos de hecho, prueba y de derecho local, a través de los cuales los jueces de la causa apoyaron sus decisiones en el ámbito de su jurisdicción excluyente (doctrina de Fallos: 318:73 y 324:436, entre muchos otros).

Cabe recordar, en orden a verificar las condiciones para habilitar la vía del art. 14 de la ley 48 que, en principio, es ajeno a esta instancia el examen de decisiones que resuelven cuestiones regidas por el derecho público local, porque ellas son privativas de los tribunales locales, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas (doctrina de Fallos: 305:112; 324:1721, 2672, entre otros), salvo cuando medien supuestos de arbitrariedad.

Sobre tales bases, en mi concepto, no se advierte que la sentencia apelada exhiba los reproches que los recurrentes le atribuyen.

Desde ese punto de vista, estimo que los agravios dirigidos a cuestionar la sentencia por la interpretación dada al marco legal aplicable no son aptos para suscitar la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48, toda vez que el

Procuración General de la Nación

tribunal, más allá del acierto o error en la ponderación de las constancias de la causa, concluyó —con argumentos jurídicos suficientes— que pudo la administración legítimamente dictar el acto por el cual se dejaban sin efecto las designaciones, con lo que no encuentro que se haya conculcado derecho alguno; máxime si se tiene en cuenta que el acceso a los cargos de planta también fue inmotivado en tanto los actores no habrían accedido a ellos por concurso —como sucedió en el caso juzgado en el precedente de la Corte Nacional en el caso “Schneiderman”— requisito ineludible —según fundamento del acto revocatorio— para la designación en planta permanente.

Asimismo, también tiene dicho el Tribunal que la doctrina de la arbitrariedad es de aplicación estrictamente excepcional y no puede requerirse por su intermedio el nuevo examen de cuestiones no federales cuya solución es del resorte exclusivo de los jueces de la causa, salvo que se demuestre su notorio desvío de las leyes aplicables o una total ausencia de fundamento, pues no pretende convertir a la Corte en un tribunal de tercera instancia, ni tiene por objeto corregir fallos equivocados, toda vez que sólo pretende suplir defectos realmente graves de fundamentación o razonamiento que impidan considerar a la sentencia como acto jurisdiccional válido (confr. Fallos: 304:106 y 375; 305:1103; 306:882, 998, 1012, 1678; 307:514, 1368, entre muchos otros).

En efecto, el apelante pretende que se revise la interpretación que el Superior Tribunal de Provincia ha dado respecto de normas procesales administrativas y su aplicación a la situación controvertida, lo que configura un conflicto de

hecho y de derecho local que no justifica la apertura del remedio impetrado; máxime cuando los argumentos del fallo impugnado no ameritan una tacha de arbitrariedad que autorice su revisión.

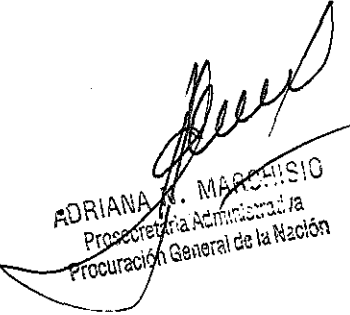
-IV-

Por lo dicho, considero que corresponde declarar mal concedido el recurso extraordinario articulado.

Buenos Aires, 13 de agosto de 2014.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA V. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación