------En la ciudad de Esquel, Provincia del Chubut, República Argentina, a los días del mes de abril del año dos mil quince, se reúne en Acuerdo la Excma. Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut, bajo la presidencia del Dr. Claudio Alejandro Petris y la asistencia de los Sres. Jueces de Cámara Dres. Günther Enrique Flass y Jorge Luis Früchtenicht, a fin de dictar sentencia definitiva en los presentes autos caratulados:

***"M. S. A. c/ MUNICIPALIDAD de GOBERNADOR COSTA s/ Contencioso Administrativo"*** (Expte. N° 187/12 CANO).----------Practicado a fs. 300 el sorteo establecido por el art. 271 de la Ley XIII N° 5 del DJP –CPCC–, correspondió el siguiente orden para la votación: Dres.: FRÜCHTENICHT – FLASS - PETRIS.----------

Acto seguido se procedió a plantear las siguientes cuestiones:

**PRIMERA:** ¿Es justo el acto administrativo recurrido? y **SEGUNDA:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.----------

**-----A la PRIMERA CUESTIÓN, el Dr. FRÜCHTENICHT dijo:-------**

------1. Llegan los presentes autos al suscripto a fin de emitir mi voto en este proceso con el objeto de arribarse a sentencia definitiva de mérito acerca de las pretensiones deducidas por la actora S. A. M. contra la Municipalidad de Gobernador Costa, atendiendo la competencia originaria de este Cuerpo.----------De las constancias de este legajo, surge que a fs. 30/36vta., se presentan los Dres. J. E. C. y J. H. W. en representación de la Sra. S. A. M. y en tal carácter deducen demanda contenciosa administrativa contra la Municipalidad de Gobernador Costa persiguiendo se declare la nulidad de la Resolución Nro. 968/11 dictada en fecha 16.12.2011 por el municipio demandado mediante la cual se dispuso dejar sin efecto la designación de la actora como empleada de la Planta Permanente de esa municipalidad.----------

Refieren que la Sra. M. ingresó a trabajar en la Municipalidad de Gobernador Costa en fecha 01.08.2008, en condición de becada, ello en virtud de un convenio celebrado con el Ministerio de Familia provincial. Que luego de finalizada la beca, las partes fueron renovando la relación hasta el mes de Mayo de 2010.----------Que luego, en fecha 03.06.2011 el Departamento Ejecutivo Municipal mediante Resolución Nro. 497/2011 procedió a designar a la Sra. M. como personal de planta permanente a partir de fecha 01.06.2011, encuadrándosela en el

Agrupamiento Personal Técnica Administrativa – Personal de Ejecución – Clase C, conforme a la normativa del Escalafón Municipal y del Estatuto del Empleado de la Municipalidad de Gobernador Costa (en adelante: el Estatuto), y se le asignó como remuneración el sueldo básico de la Categoría 1.----------Sostiene que conforme al art. 12 del Estatuto, aprobado por Ordenanza Municipal Nro. 18/92 (actualmente Ordenanza Municipal IV N° 2 del Digesto Jurídico Municipal), aquel nombramiento como personal de planta permanente realizado mediante Resolución Nro. 497/2011 se transformó en definitivo en fecha 01.12.2011 en razón de haber transcurrido los primeros seis (6) meses de servicio efectivo. Que la estabilidad laboral de la Sra. M. operó de pleno derecho; que al dictarse la Resolución Nro. 497/2011 que decidió su incorporación al plantel de Planta Permanente, el Departamento Ejecutivo Municipal ponderó la calificación de la actora y la circunstancia de haber prestado servicios con eficiencia y responsabilidad, además de reunir las condiciones necesarias para su nombramiento en la planta permanente. Afirman también que la actora cumplió con estrictez las obligaciones y deberes a su cargo, no siendo pasible de sanciones ni de sumarios administrativos.----------

Continúan diciendo que conforme a la vida política del municipio, en fecha 10.12.2011 asume el Intendente Municipal electo. La actora se presenta a cumplir sus servicios habituales, pero en el día 16.12.2011 toma conocimiento del contenido de la Resolución Nro. 968/11 mediante la que el actual Intendente Municipal procedió a dejar sin efecto su designación como personal de planta permanente.----------

Refiere también que en la mencionada Resolución Nro. 968/11, la actual administración considera a su similar Nro. 497/11 incapaz por si sola para resolver el ingreso de agentes a la Planta Permanente del municipio (v. su *Cons*. 12). Transcribe el *Cons*. 13, menciona también el *Cons*. 2, para concluir citando la Ley XVI N° 46 DJP (antes Ley Nro. 3098 de Corporaciones Municipales) y su relación con la carrera administrativa del empleado municipal organizada por la ordenanza municipal que fijó el Estatuto.----------

------A continuación, sostiene la legitimidad de la Resolución Nro. 497/11 e insiste en que la actora demostró idoneidad y condiciones para el desempeño

del cargo conferido, para terminar afirmando que transcurrieron los seis (6) meses que transformaron en definitivo y permanente el cargo asignado y que surge de lo dispuesto en el art. 12 del Estatuto.----------
----------Al contestar demanda la Municipalidad de Gobernador Costa (v. fs. 51/55 de este legajo), interpone excepción de incompetencia resuelta oportunamente por el Superior Tribunal de Justicia a fs. 86/88vta. y en lo que a este voto importa, niega por imperativo legal los hechos expuestos en la acción que responde así como la documental acompañada por la actora. Particularmente, niega que el Departamento Ejecutivo Municipal de Gobernador Costa se encontrase facultado para dictar la Resolución Nro. 497/11; reconoce la Resolución Municipal Nro. 968/2011 mediante la cual se dejó sin efecto la designación de la actora. Refiere en general los considerandos de la mencionada Resolución, que además acompaña como documental y se agrega a fs. 48 y vta. de estos autos y ofrece demás prueba documental, instrumental e informativa.----------Producida la prueba ofrecida por las partes y de la que dan cuenta los pertinentes cuadernos agregados a fs. 119/285 y 286/290, a fs. 294 se dispusieron estos autos a los fines del art. 486 CPCC; no se produjeron alegatos y finalmente se llama autos para sentencia (v. fs. 299) –providencia que se encuentra firme y consentida – practicándose a fs. 300 el sorteo que dispone el art. 271 del rito provincial. En su función, me dispongo a emitir mi voto conforme las prescripciones que surgen del art. 274 del mismo texto y en atención a lo dispuesto por los arts. 168 y 169 de la Carta Magna provincial.----------
----------2. Ingresando al tratamiento de la cuestión traída al conocimiento de esta jurisdicción, advierto que no existe contradicción en orden al dictado de las Resoluciones Nros. 497 y 968, ambas del año 2011, emanadas en ambos casos del Ejecutivo Municipal de la Municipalidad de Gobernador Costa. El litigio se plantea en orden a la legalidad y legitimidad de ellas: la actora pretende la nulidad de la Nro. 968/2011 y la consecuente restitución a su puesto de trabajo en las mismas condiciones, y la demandada opone su legitimidad por lo expuesto en sus considerandos, que reitera en ocasión de contestar demanda, circunstancias que provocaron que el municipio accionado revocase de oficio la Resolución que confirió un empleo

municipal a la actora.----------
-----Lo expuesto, lejos de erigirse en un reduccionismo extremo, constituye el fondo de la cuestión traída al conocimiento de esta jurisdicción, correspondiendo a este Cuerpo discernir acerca de la posibilidad del estado municipal para revocar sus propios actos en situaciones como la que concierne a la Sra. S. A. M., cuestión que numerosos debates ha generado en la doctrina de nuestro país y en la jurisprudencia tanto nacional cuanto provincial.----------
------En función de lo dicho, estimo oportuno realizar algunas
consideraciones que guiarán este voto: ----------
-----Conforme a la legislación vigente en nuestra provincia (art. 93 de la Ley I Nro. 18 DJP -antes Ley Nro. 920- de Procedimiento Administrativo) – de aplicación en el presente caso por imperio de lo dispuesto en su art. 1 *in fine* -, se establece expresamente que las facultades de anulación y revocación de actos propios irregulares en sede administrativa no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de las acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes. Especial consideración amerita la referencia a "*otras circunstancias*" que menciona el artículo citado.----------
----------Tal precepto, doctrinariamente denominado "*en blanco*" debe ser completado o por otra norma o por la jurisdicción, y en este caso habilita -a mi juicio - a ponderar que la habilitación concedida a la administración pública para anular o revocar en su sede un acto administrativo irregular procederá salvo que aquél se encontrase firme y consentido y hubiera generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, supuesto en el cual, anticipo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de sus efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad mediante el procedimiento que prevé el art. 91 de la Ley I Nro. 18 DJP, antes
mencionada.----------
-----Y concluyo en ello, pues por imperio del art. 34 de la ley citada, los actos emanados de la administración pública y de los organismos autónomos que no tuvieran un procedimiento legal propio (art. 1 *in fine* ley cit.) - tal el supuesto de autos-, sólo son anulables utilizando los medios de fiscalización

que se regulan en su Título V.----------A mayor abundamiento, no puedo perder de vista la vigencia plena del art. 12 del Estatuto, que textualmente reza: "*El nombramiento de personal permanente tendrá carácter provisorio durante los seis (6) primeros meses de servicio efectivo, al término de los cuales se transformará automáticamente en definitivo cuando el agente haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido, y cumplimiento de las disposiciones del Capítulo III. En caso contrario y no obstante haber aprobado el examen de competencia o requisitos de admisión, se podrá revocar el acto que dispuso su ingreso*." En atención a dicha norma, que determina la estabilidad del empleado municipal designado para integrar la Planta Permanente del municipio a partir de los seis (6) meses de haber asumido el cargo conferido, y para el caso de estimar el municipio demandado que el acto asumía la característica de irregular (tal y como lo expuso en los considerandos de la Resolución Nro. 968/2011), entiendo que la única alternativa para revocar lo dispuesto mediante Resolución Nro. 497/2011 resultaba ser el procedimiento previsto en el Título V de la Ley I Nro. 18 DJP (art. 91 y ssgts), y ello se compadece con la estabilidad jurídica del acto administrativo y su irrevocabilidad por vía administrativa en los casos que aquellos sean declarativos de derechos subjetivos contestados.----------

-----Comparto con Dromi sus conceptos cuando sostuvo que "*…el acto administrativo en la medida en que interviene en el ámbito social debe tener cierta duración; por ello es en principio irrevocable, estable e inamovible. Los actos son en principio inextinguibles en sede administrativa y sólo impugnables por vía de anulación ante el órgano jurisdiccional. La revocación del acto es una medida excepcional, verdaderamente anormal. La fuerza material de la estabilidad sirve al interés del destinatario, lo protege de la sustracción de una situación jurídica que le está garantizada (acto favorable) o del incremento de las obligaciones que le están impuestas (acto oneroso).*" (v. DROMI, José R.; "*Revocación administrativa por razones de ilegitimidad*"; art. publ. en JA 1978-IV-238).----------

------Nuestra Corte Suprema federal evolucionó en su jurisprudencia en favor de la irrevocabilidad del acto en la propia sede administrativa. El

mismo autor que referí nos ilustró así al afirmar que en sus precedentes, aquél alto cuerpo fue: "*...primero favorable a la revocación, luego limitativa, para culminar en "Carman de Cantón" (Fallos 175:368) de 1936, que esboza la distinción entre actos regulares e irregulares, asegurando a los primeros –cuando generen derechos subjetivos – la estabilidad. Protegidos por la apariencia en su forma y competencia, son irrevocables en sede administrativa, en tanto los irregulares –que carecen de aquélla – reconocen una estabilidad limitada.*" (v. DROMI, José R.; art. publ. en JA 1961-V-162, y 1963-IV-254).----------Así expuesto el principio de estabilidad de los actos emanados de la administración pública y en el caso que convoca este voto, me permito preguntarme si la Resolución Nro. 497/2011, que confirió el cargo y generó un derecho subjetivo al que se aferra la actora, fue regular y si conforme al transcurso del plazo previsto en el art. 12 del Estatuto que concedió el carácter definitivo a aquélla designación, se operó a favor de la Sra. M. la cosa juzgada administrativa de tal suerte que el municipio demandado debió ocurrir a la jurisdicción invocando su nulidad; o si por el contrario, aquella Resolución Nro. 497/2011, en tanto acto administrativo, careció de estabilidad por imperio del art. 91 inc. 2° de la Ley I Nro. 18 DJP y, en su virtud, pudo ser válidamente revocado en la propia sede que lo dictó.----------En tal tarea, encuentro que la Resolución Nro. 497/2011 fue dictada por órgano competente (art. 75 inc. 6° de la Ley XVI Nro. 46 DJP –antes Ley Nro. 3098 de Corporaciones Municipales-). Así mismo, si bien el art. 10 del Estatuto del Personal de la Municipalidad de Gobernador Costa establece como forma de ingreso para laborar a las órdenes del municipio el concurso de oposición y antecedentes que garantice la idoneidad para el cargo, la misma norma excepciona el caso que deban cubrirse puestos superiores y que no existan candidatos internos que reúnan las condiciones requeridas.----------De idéntica manera, el mencionado art. 12 del Estatuto entiendo que también excepciona aquel principio del ingreso mediante concurso de oposición y antecedentes que garanticen idoneidad, al mencionar en su último párrafo: "*...no obstante haber aprobado el examen de competencia o requisitos de admisión, se podrá revocar el acto que dispuso su ingreso.",* situación que supone la circunstancia del ingreso por otro medio que no sea el concurso de

oposición y antecedentes; la prestación de servicios y, obviamente encontrarse dentro del plazo de los primeros seis (6) meses del ingreso.----------Así las cosas, el acto administrativo que documenta la Resolución Nro. 497/2011 tiene la apariencia de forma y competencia que mencionaba Dromi, y conforme lo establecido por el art. 12 del Estatuto en orden al plazo a partir del cual el nombramiento se transforma en definitivo (seis meses a partir de fecha 03.06.2011 cfr. fs. 158, cumplidos ya al momento de dictarse la resolución Nro. 968/2011 que data de fecha 16.12.2011 según fs. 48 y vta. de este legajo), se ha operado a favor de la Sra. M. la *cosa juzgada administrativa*, la que se materializa cuando se dan los siguientes requisitos: a) se trate de actos que causen estado, definitivos y consentidos; b) se hayan generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo; c) sean dictados en ejercicio de actividades regladas; y d) sean regulares.----------Con sustento en lo hasta aquí expuesto; lo dispuesto por los arts. 1, 34; 91; ssgts y ccdts de la Ley I N° 18 DJP de Procedimiento Administrativo; con más los arts. 75 Inc. 6° de la Ley XVI Nro. 46 de Corporaciones Municipales; art. 12 del Estatuto del Personal de la Municipalidad de Gobernador Costa (Ley IV N° 2 DJM), arribo a la íntima convicción que para impedir la subsistencia y efectos de la Resolución Nro. 497/2011, la Comuna demandada no se encontraba habilitada para proceder a la revocación lisa y llana en su propia sede y que debió tramitarse la declaración judicial de nulidad (acción de lesividad). En su función, la resolución Nro. 968/2011 resulta nula, de nulidad absoluta, y así debe declararse, debiendo a mi juicio hacerse lugar a la demanda impetrada por la Sra. S. A. M. contra la Municipalidad de Gobernador Costa y ordenarse la inmediata restitución de la actora a sus tareas en las mismas condiciones vigentes al momento del dictado de la resolución impugnada, con costas a la vencida, por no advertir motivo alguno para apartarme del principio objetivo de la derrota que se aloja en el art. 69 CPCC, debiendo al regularse los honorarios de los letrados que asistieron a las partes ponderarse el mérito de la labor profesional y el resultado obtenido y la trascendencia jurídica, moral y económica que tuviese el asunto o proceso para casos futuros, para el cliente y para la situación económica de las partes (art. 5 de la Ley del Arancel). **Así lo voto**.----------

--- **------A la MISMA CUESTIÓN, el Dr. FLASS, dijo:----------**
**---**

------El Dr. Früchtenicht reseñó con suficiente detalle los hechos, y las pruebas producidas. Corresponde ahora analizar las pretensiones esgrimidas.----------

------Sostiene la actora que el 03 de junio de 2011 fue designada como personal de planta permanente mediante Resolución nº 049/2011 bajo la categoría "Agrupamiento Personal Técnica Administrativa – Personal de Ejecución – Clase C categoría 1.----------

-----Explica que, según la ordenanza municipal IV Nº12, su nombramiento se convirtió en definitivo a partir del 1 de diciembre de 2011 por haber transcurrido los seis meses que prevé dicha norma.----------

----Sigue diciendo que el 16 de diciembre de 2011 se entera de la res. 968/11 por la cual se dejaba sin efecto su designación como personal de planta permanente.----------

Según la Sra. M., la Resolución en la cual la designan empleada de planta permanente es legítima, cuenta con todos los requisitos legales para su existencia; el Departamento Ejecutivo se limitó a dejar sin efecto la Resolución 497/2011. Aduce además que habían transcurrido los seis meses que establece el Estatuto del Empleado Municipal y que su nombramiento era definitivo.----------

-----Pretende la actora que se declare la nulidad de la resolución nº 968/2011y se ordene su restitución en idéntica función a la que cumplía con anterioridad a la misma.----------

-----Tengo dicho que *"Bajo ningún punto de vista puede admitirse que la estabilidad sea prodigada a unos y negada a otros conforme a las simpatías de quienes gobiernan, creando así arbitrarias diferencias contrarias al régimen republicano de gobierno" ( mi voto en SD CANO Expte. 65/2010).* Resulta indispensable crear los instrumentos jurídicos necesarios para evitar esta discrecionalidad y el Concejo Deliberante de Gobernador Costas así lo hizo en el artículo 10º del "Estatuto del personal Municipal" en cuanto dispone *"El ingreso a la Municipalidad de Gobernador Costa será mediante llamado a concurso de oposición y antecedentes que garanticen la idoneidad para el cargo…".*----------La citada norma, a su vez, es acorde al artículo 67 de la Constitución de Chubut, según el cual *"Los*

*empleos públicos para los que no se establece forma de elección o nombramiento en esta Constitución o en leyes especiales son provistos por concurso de oposición y antecedentes que garanticen la idoneidad en el cargo".*----------El artículo 67 de la Constitución de Chubut, pone a nuestra provincia a la vanguardia dentro del contexto nacional en la lucha contra esa nueva forma de relaciones feudales que se dio en llamar "clientelismo político" y que afecta las bases mismas de nuestro sistema republicano de gobierno.---------El requisito de concurso previo es eficaz para evitar cualquier discriminación en el acceso al empleo público pero muy especialmente la discriminación política, tan frecuente en este tipo de relaciones. Por eso, bien puede decirse que es la concreción práctica del viejo artículo 16 de la Constitución Nacional en cuanto garantiza que la idoneidad será la única condición para ser admitido en los empleos públicos y del artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 24 de la Declaración Americana Sobre Derechos Humanos, entre otros textos incorporados a nuestra carta magna.----------
----------El artículo 10 de la Ordenanza IV Nº12 es demasiado claro como para generar dudas. La única forma de ingresar a la planta permanente de empleados de Gobernador Costa es mediante concurso. Si esto se soslaya no hay relación de empleo público válida y no hay estabilidad, que es una de las consecuencias de aquella.----------
---------- ------Sostiene Bielsa *"Desde luego, las bases del concurso se inspiran o se concretan en preceptos de buena administración, y domina en ellas el criterio técnico de la Administración pública. Pero es evidente que una vez establecidas y concretadas en un reglamento, se opera una autolimitación administrativa en punto a la facultad discrecional de la Administración pública en la formación y en el correlativo régimen del nombramiento..."*[1] y agrega *"Tanto los concursos, dictámenes, comprobación de condiciones legales ... constituyen un debido procedimiento legal cuya inobservancia vicia el acto de la autoridad que nombra ..."* [2] .----------El acto administrativo de designación de empleados, en la Municipalidad de Gobernador Costa debe

---

[1] Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo" T.III, Vª ed. Depalma. Buenos Aires 1956 pag. 132

[2] Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo" T.III, Vª ed. Depalma. Buenos Aires 1956 pag. 100

seguir el procedimiento de concursos, caso contrario la voluntad administrativa se encontraría viciada y el acto sería irremisiblemente nulo. Dice Gordillo, *"Cuando la ley exige algún trámite o consulta sustancial, el acto dictado sin haberse cumplido ese requisito es nulo … Lo mismo es aplicable a las designaciones por concurso en la función pública en general"*[3].----------También sostiene la actora que, al haber transcurrido más de seis meses, su designación como empleado de planta permanente se volvió irrevocable.----------

-----Disiento con mi distinguido colega en que la sola frase *"…o requisitos de admisión"* colocada a la par de *"…examen de competencia"* se suficiente para interpretar que la ordenanza IV Nº 12 prevea una forma de soslayar este último. A mi entender, esa hermenéutica no es acorde ni con la letra ni con el espíritu de la norma.----------

En el idioma castellano la conjunción *"o"* puede denotar tanto alternativa como equivalencia. En este último caso puede ser remplazada por las frases *"o sea"* y *"lo que es lo mismo"*[4] .----------Estoy convencido que el legislador municipal utilizó la conjunción "o" en el segundo sentido y no en el primero. El artículo 10º del "Estatuto del personal Municipal" dispone *"El ingreso a la Municipalidad de Gobernador Costa será mediante llamado a concurso de oposición y antecedentes que garanticen la idoneidad para el cargo…"*.----------El *"examen de competencia"* es, entonces, el *"requisito de admisión"*. Se trata de la misma cosa y no de cosas distintas.----------Si el legislador municipal hubiera pretendido establecer una vía alternativa que permita soslayar el concurso por la sola detentación de *"requisitos de admisión"* debió, al menos, mencionar cuales eran esos excepcionales requisitos.----------Tal como lo dije, la Constitución Provincial establece que el concurso es la forma natural de ingreso y solo se exime de él, el supuesto en que la ley o la misma Constitución establezcan otra ***"Forma"*** de ingreso o nombramiento. Destaco la palabra "forma" porqué allí encontramos la "clave de bóveda"

---

[3] Gordillo IX-13 4.5.

[4] Diccionario de la Real Academia Española de las Letras 22ª edición. Digital

para la interpretación. Una forma es un “modo de proceder en algo”[5]. Si la norma municipal hubiera decidido apartarse del principio general sentado en la Constitución y soslayar el concurso, no bastaba con una simple alusión elíptica sino que debió regular cual era ese modo, caso contrario no estaría estableciendo una “forma” sino solo haciendo mención a un mecanismo que no regula. Había incurrido así en inconstitucionalidad pues el art. 67 de la Constitución Provincial solo permite soslayar el concurso de antecedentes cuando se trata de cargos electivos o se legisla una “forma”, mecanismo o procedimiento distinto pero no cuando solo se lo menciona sin regularlo.----------Una importante regla hermenéutica es la que indica interpretar la norma de forma tal que haya coherencia con la norma superior.----------Es por lo expuesto que, a pesar de los atendibles fundamentos del colega preopinante, me permito disentir con él. Insisto en este voto con lo ya dicho en otras oportunidades. Conforme a la ordenanza municipal bajo análisis, la única forma de ingresar a la administración pública municipal es mediante el concurso de antecedentes y oposición, salvo, claro está, que se trate de un cargo electivo lo cual no es la especie que nos ocupa.----------El artículo 12 de la Ordenanza IV Nº 12 dice *“El nombramiento del personal permanente tendrá carácter provisorio durante los seis primeros meses de servicio efectivo, al término de los cuales se transformará automáticamente en definitivo cuando el agente haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido, y cumplimiento de las disposiciones del Capítulo III. En caso contrario y no obstante haber aprobado el examen de competencia o requisitos de admisión, se podrá revocar el acto que dispuso su ingreso”*.----------Entiendo que el “Estatuto del Personal de la Municipalidad de Gobernador Costa”, creó un período de prueba de seis meses durante el cual el agente deberá demostrar su idoneidad y el estricto cumplimiento de sus deberes para lograr, recién, la estabilidad.----------Esto, bajo ningún punto de vista, puede ser considerado un modo de soslayar el requisito de concurso previo, pues no es eso lo que surge del texto y tampoco constituye una hermenéutica correcta el suponer que el legislador local creó un mecanismo de ingreso y a renglón

---

[5] Diccionario de la Real Academia Española de las Letras 22ª edición. Digital 2ª acepción

seguido ideó una estrategia para evadirlo.----------
----------Concluyo en que, el transcurso del plazo de seis meses no salva el vicio inicial e invalidante de un acto administrativo, mediante el cual se incorpora a la planta permanente municipal un agente sin concurso previo. Nuestra Corte Suprema de Justicia ha dicho *"Lo que es inmoral, lo que es contrario al orden social, lo que se reputa inexistente por falta de formas sustanciales, no puede subsanarse por el transcurso del tiempo. El acto será siempre inmoral, contrario al orden público o carente de las formas indispensables a su existencia, cualquiera sea el número de años que hayan pasado desde su celebración. El tiempo es impotente para transformar lo inmoral en moral, lo ilícito en lícito, lo informal en formal, y siempre el acto conservará el vicio original"*[6] ----------
-----Concretamente, en el caso que me ocupa, encuentro que la Sra. M. no acreditó haber ganado el concurso para ocupar el cargo en el que pretende ser reincorporada y, por lo mismo, no tiene derecho a ello. Podría reclamar daños si considera que la administración pública municipal actuó en forma antijurídica; podría instar a la realización del concurso respectivo si demuestra la existencia fáctica del cargo y su interés legítimo en ocuparlo, pero no puede exigir su incorporación a la planta permanente si no probó haber rendido y ganado el concurso de antecedentes y oposición, ya que esto último es un requisito ineludible para ello.----------
Conforme a lo expuesto, voto por el rechazo de la acción.----------
Resta referirme a las costas. En este sentido considero oportuno apartarme del principio objetivo de la derrota. En el presente litigio se dirimió una cuestión jurídica compleja de difícil resolución. La existencia de una resolución municipal que incorporaba a la actora a la planta permanente y el texto mismo de la resolución que dejaba sin efecto a aquella, bien pudo dar a la actora motivos suficientes para litigar. Por lo expuesto propongo al Pleno que las costas se distribuyan por el orden causado. Así lo voto.----------
----------**A IDÉNTICA CUESTIÓN, el Dr. PETRIS, dijo**:----------Habiendo disidencia entre mis colegas del Cuerpo que integro conforme surge de los votos emitidos, desinsaculado a votar en tercer término a la luz del decreto judicial obrante

---

[6] C.S.J.N. fallos 179:278

a fs. 300, procedo en este acto a emitir mi voto, de conformidad con las previsiones de los arts. 168 y 169 de la Constitución Provincial del Chubut.----------Ya he tenido oportunidad de propiciar solución a recursos contenciosos administrativos similares al presente caso, donde en apretada síntesis el objeto de la demanda es que se declare la nulidad de la Resolución N°: 968/11 por despido incausado y la restitución de la actora M. a la función que cumplía al momento del dictado de la misma (fs. 30 pto. II).----------La resolución que se ataca tiene como fundamentos troncales que M. fue designada por Resolución de la Municipalidad de Gobernador Costa 497/2011 en la planta permanente de dicha comuna; que el ingreso del personal municipal en dicha planta es un procedimiento complejo en el cual participan el Departamento Ejecutivo y el Honorable Concejo Deliberante, para garantizar, que ambos poderes, tomen decisiones democráticas y representativas, previendo la Ley XVI N°: 46 que sea éste último (HCD), en virtud de sus facultades en materia presupuestaria, establezca los cargos a cubrir y que sea el Intendente Municipal el que realice los nombramientos; que dicha ley, en su art. 37, prohíbe expresamente al Concejo Deliberante aumentar el proyecto de presupuesto que presente el Departamento Ejecutivo, ni crear cargos, con excepción de los pertenecientes al Concejo, es decir no puede crear cargos, pero debe considerar los presentados por el Ejecutivo. A su vez el art. 75 de la referida ley establece que el Poder Ejecutivo Municipal dentro de sus atribuciones y deberes tiene la facultad de “nombrar, aplicar medidas disciplinarias y disponer cesantía de los empleados del departamento ejecutivo con arreglo a las leyes y ordenanzas sobre la estabilidad del personal”, todo ello a los fines de evitar que el poder del estado tome decisiones unilaterales y apresuradas; en resumen: el Ejecutivo propone el plantel de cargos, el Concejo Deliberante aprueba los cargos y nuevamente el Ejecutivo completa las vacantes, contando ya con las previsiones presupuestarias correspondientes.----------

--- ------En SD. 67/2014, 07/2015 y 12/2015 CANO sostuve que la estabilidad del empleado público está reconocida en la Constitución Nacional a partir de la incorporación del art. 14 bis y concordantes en la Constitución Provincial. Se entiende como el derecho del personal

permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado. Para adquirir la estabilidad en el empleo, el agente deberá cumplir con los requisitos que la reglamentación establezca en cada caso (nacional, provincial o municipal).-------Dicha garantía constitucional es relativa, sujeta a las leyes que reglamentan su ejercicio.----------
----------Asimismo, y siguiendo este Magistrado llamado a votar el criterio adoptado por el STJ en autos "C., A. L. c/ Municipalidad de Esquel s/ Recurso Contencioso Administrativo", sea que se adopte la teoría contractual o estatutaria para caracterizar la naturaleza jurídica de la función o empleo público, será el ordenamiento jurídico vigente el que determine con precisión los derechos y obligaciones emergentes de esta peculiar relación (SD 30/92 STJ, del 09/05/1992).----
----------Respecto del carácter operativo de la estabilidad tratándose de una garantía constitucional, establecida como límite al accionar del poder, la misma no requiere de una ley que reglamente su ejercicio, lo que no inhibe al legislador a reglamentarla en forma razonable.----------Mediante la resolución municipal cuya nulidad se persigue a través de este recurso se dejó sin efecto la designación de M. por no haberse la misma ajustado a la legislación vigente, al no haberse creado el cargo, ni presupuestado el mismo por los organismos competentes (fs. 11 y vta.).----------Es sabido que el principio de irrevocabilidad de oficio de las resoluciones administrativas de las que derivan derechos subjetivos, no es absoluto, en virtud que solo funciona en beneficio de las situaciones regularmente creadas (conf.: SCBA, B-51.252, 7/VII/1992).----------Es que la administración no solo tiene el derecho, sino el deber de revocar sus actos que resulten ilegítimos de manera correlativa a su exigencia de ajustar su accionar al ordenamiento jurídico vigente (conf.: Marienhoff, Miguel, "Tratado de Derecho Administrativo", T. II, pags. 531/532).----------
La doctrina es conteste en sostener que en cuanto a los derechos y deberes de los agentes públicos, habrá que remitirse en cada caso a las normas específicas que regulen su relación.----------El art. 10 del Estatuto del Personal Municipal de Gobernador Costa edicta que: "*El ingreso a la Municipalidad de Gobernador Costa será mediante llamado a concurso de oposición y antecedentes que garanticen la*

*idoneidad para el cargo. Son además requisitos indispensables: a) ser argentino, nativo o naturalizado, salvo caso de excepción, cuando determinados tipos de actividades así lo justifiquen. b) Poseer aptitud psicofísica para la función a la cual aspira ingresar. C) Ser mayor de dieciséis (16) años. El personal permanente ingresará por el nivel inferior del agrupamiento correspondiente, salvo que deban cubrirse puestos superiores y que no existan candidatos internos que reúnan las condiciones requeridas una vez cumplido el proceso de selección pertinente. La evaluación de los candidatos estará supeditada al dictamen de la Junta de Admisión, Calificación y Disciplina. Asimismo siempre que llenen los requisitos previos y en igualdad de evaluación, la autoridad competente deberá otorgar preferencia a los residentes en Gobernador Costa, y a los hijos de los agentes jubilados o fallecidos.".*----------Y el art. 67 de la Constitución de la Provincia de Chubut que: "*Los empleos públicos para los que no se establece forma de elección o nombramiento en esta Constitución o en leyes especiales son provistos por concurso de oposición y antecedentes que garantiza la idoneidad para el cargo. Una misma persona no puede acumular dos o más empleos aunque uno sea provincial y el otro u otros nacionales o municipales, con excepción de los cargos docentes o de carácter técnico profesional, cuando la escasez de personal hace necesaria esta última acumulación. La caducidad es automática en el empleo o función provincial de menor remuneración, quedando a salvo la facultad de oposición del interesado. Es requisito para el ejercicio de cualquier empleo público la residencia en el territorio de la Provincia, salvo las excepciones que la ley establece".*----------M. fue designada directamente sin haberse llevado a cabo un concurso de oposición y antecedentes que prevé la ley, ni tampoco que el cargo se haya creado, ni tampoco y menos aún que en el presupuesto anual municipal de Gobernador Costa se haya justificado dicho cargo, al menos no se acreditaron tales circunstancias en la causa.----------El presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas al Intendente y al Presidente del Concejo Deliberante en materia de gasto (arts. 34; 36; 37 y ccdtes. de la Ley XVI - N° 46 del DJP).----------

------No se acreditó ni concurso, ni orden de mérito, ni cálculo en el presupuesto anual de gastos de la comuna, ni junta de evaluación, sino simplemente un nombramiento que nada dice acerca de tales requisitos legales exigibles.----------

------Todas esas irregularidades vulneran el derecho a la carrera administrativa de los agentes, de los ciudadanos, esa designación aún como personal permanente no fue el resultado ni la consecuencia del proceso de selección alguno, ni la realización de un concurso cuyo orden de mérito fuera integrado por la actora hoy.----------Y permiten la aplicación del art. 91 apartado 2 de la Ley I – N°: 18 del DJP que edicta *2) Sin embargo, podrán ser anulados de oficio por la propia Administración los actos de esa naturaleza cuando concurran las siguientes circunstancias: 1) Que ellos infrinjan la ley y así lo haya dictaminado el fiscal de Estado; y 2) Que no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados…”*----------

-----Siendo ello así, aparece legitimado el acto por el cual se dejara sin efecto la designación de la Sra. S. A. M. operativizado por resolución 968/11 MGC, al no haberse respetado las pautas establecidas por el régimen legal vigente (conf.: SCBA, causas B. 52.270, 13/II/96: B- 54.628, 2/IX/97, entre otros).----------El mero transcurso del tiempo no puede cambiar el déficit del ingreso, y se desconocen lamentablemente derechos adquiridos en los agentes cuya designación no se haya ajustado al ordenamiento jurídico positivo.----------La resolución municipal n° 0454/2011 violó las normas sobre ingreso a la administración pública, el derecho a la carrera y la previsión presupuestaria, fue legítimo el obrar del poder público municipal y por ende debe desestimarse el recurso contencioso administrativo intentado.----------A lo que se agrega que aún transcurrido el plazo de 6 meses previsto por el art. 12 del Estatuto del personal de la Municipalidad de Gobernador Costa, siempre esa transformación automática y definitiva, operará cuando el agente haya ingresado conforme las previsiones del art. 10 analizado, y no como cuando en el particular se ha violado.----------

------Finalmente, los empleados que han sido designados no observándose los requisitos que establecen la Constitución Provincial y las leyes

específicas, pueden ser removidos en cualquier tiempo para evitar que puedan acogerse a las garantías que tienen aquellos funcionarios y empleados en cuyos nombramientos sí se han observado los pertinentes requisitos constitucionales, para que no queden en un pié de desigualdad con aquellos casos en que dichos requisitos no han sido observados".----------
Voy a coincidir con la solución que propicia el Dr. Günther Enrique Flass y a su vez con la imposición de costas que por su orden propuso el Colega que me precediera.----------Es que ha sido la Comuna la que originó este entuerto y los fundamentos de derecho por los cuales se desestima este recurso no fueron los esbozados por la recurrida, ameritan entonces esta forma de imposición por ser la más justa y equitativa (doctrina art. 69 del CPCC). ASÍ LO VOTO.-

------**A la SEGUNDA CUESTIÓN, el Dr. FRÜCHTENICHT, dijo**:----------Atendiendo lo expuesto en ocasión de votar a la primera cuestión propuesta, propongo al Acuerdo: **I.- HACER LUGAR** en todas sus partes a la demanda contenciosa administrativa entablada por la Sra. S. N. M. contra la Municipalidad de Gobernador Costa, decretando la nulidad de la Resolución Municipal Nro. 968/2011 de fecha 13.12.2011, ordenándose la inmediata restitución de la actora a las funciones asignadas por Resolución Municipal Nro. 497/2011 y en las mismas condiciones vigentes al momento del dictado de la resolución que se anula, ambas emanadas del Ejecutivo Municipal de Gobernador Costa; **II.- IMPONER** las costas de este proceso a la demandada vencida (art. 69 CPCC); y **III.- REGULAR** los honorarios profesionales de los Dres. J. E. C. y J. H. W., en conjunto y proporciones de ley, en la suma equivalente a 30 JUS y los del Dr. C. J. A. en la suma equivalente a 20 JUS, en ambos casos con más el IVA pertinente de corresponder, por los trabajos cumplidos en este proceso (arts. 5, 6 bis, 7, 8, 37 y ccdts. de la Ley del Arancel).----------

----------**A IDÉNTICA CUESTIÓN, el Dr. FLASS, dijo:**----------Conforme a lo manifestado en ocasión de votar a la primera cuestión, voto por **1) RECHAZAR** la demanda incoada a fs. 30/37 por la Sra. S. A. M. en contra de la Municipalidad de Gobernador Costa. **2) DISTRIBUIR** las costas en el orden causado (art. 69 del CPCC). **3) REGULAR** los honorarios profesionales del Dr. C. J. A. en la suma equivalente a 30 JUS y los de los Dres. J. E. C. y J. H. W., en conjunto y

proporciones de ley, en la suma equivalente a 20 JUS, en ambos casos con más el IVA pertinente de corresponder, por los trabajos cumplidos en este proceso (arts. 5, 6 bis, 7, 8, 37 y ccdts. de la Ley del Arancel).----------
---

**------A IGUAL CUESTIÓN, el Dr. PETRIS, dijo:----------**

------En atención a lo expresado al momento de votar a la primera cuestión, voto por **1) RECHAZAR** la acción contenciosa administrativa promovida por la Sra. S. A. M. contra la Municipalidad de Gobernador Costa. **2) IMPONER** las costas por su orden (art. 69 del CPCC). **3) REGULAR** los emolumentos profesionales del Dr. C. J. A. en la suma equivalente a 30 JUS y los de los Dres. J. E. C. y J. H. W., en conjunto y proporciones de ley, en la suma equivalente a 20 JUS, en ambos casos, con más el IVA correspondiente, y por las tareas cumplidas en este proceso (arts. 5, 6 bis, 7, 8, 37 y ccdtes. de la Ley del Arancel).----------
----------Con lo que se dio por terminado el acto, quedando acordado dictarse la siguiente:----------
---

**----------S E N T E N C I A----------**

------**Y VISTO:** Por los fundamentos del Acuerdo precedente, la Excma. Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut, ***resuelve:***----------
**------I. RECHAZAR** la acción contencioso administrativa promovida por el Sr. S. A. M. contra la Municipalidad de Gobernador Costa.----
**------II. IMPONER** las costas en el orden causado (art. 69 del CPCC).------
**-----III. REGULAR** los emolumentos profesionales del Dr. C. J. A. en 30 JUS y los de los Dres. J. E. C. y J. H. W., en conjunto y proporción de ley, en 20 JUS, ambos con más el IVA pertinente y por la tarea cumplida en este proceso (arts. 5, 6, 6 bis, 7,
19, 37 y ccdts. de la Ley XIII N°: 4 DJP).----------
**------IV.- REGÍSTRESE**, notifíquese y devuélvase.----------

**CLAUDIO ALEJANDRO PETRIS**

**GÜNTHER ENRIQUE FLASS** **JORGE L. FRÜCHTENICHT**
**(En disidencia)**

**REGISTRADA BAJO EL N° CANO DEL LIBRO DE SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL AÑO 2015. CONSTE.**