

SENTENCIA NÚMERO: DIEZ.- En la ciudad de Córdoba, a los CATORCE días del mes de SEPTIEMBRE de dos mil doce, siendo las DOCE horas, se reúnen en Acuerdo Público los señores Vocales integrantes del Tribunal Superior de Justicia, Doctores Domingo Juan Sesin, María Esther Cafure de Battistelli, Aída Lucía Teresa Tarditti, Luis Enrique Rubio, Armando Segundo Andruet (h), M. de las Mercedes Blanc G. de Arabel y Carlos Francisco García Allocco, bajo la presidencia del primero, a fin de dictar sentencia en estos autos caratulados: " " (expte. letra "R", n° 05, iniciado el treinta de abril de dos mil nueve) con motivo del recurso de casación deducido por la actora (fs. 312/323vta.), en contra de la sentencia número quince de fecha doce de noviembre de dos mil ocho por la que la Cámara Civil y Comercial, de Familia, del Trabajo y Contencioso Administrativo de Río Tercero resolvió: "1) Hacer lugar al recurso de apelación deducido por la demandada, Municipalidad de La Cruz. 2) Revocar la Sentencia cuarenta y dos de fecha veintisiete de mayo de dos mil ocho, dictada en Primera Instancia y resolver en su lugar, el rechazo de la acción de amparo impetrada por los Sres. Ivana Verónica Rosales, Mariela Beatriz Torres, Mauro Alberto Banuera y Ana María Canepa. 3) Imponer las costas por el orden causado..." (fs. 301/311vta.), procediendo en primer lugar a fijar las siguientes cuestiones a resolver:- PRIMERA CUESTIÓN: ¿Es procedente el recurso de casación deducido?- SEGUNDA CUESTIÓN: ¿Qué pronunciamiento corresponde?- A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LOS SEÑORES VOCALES DOCTORES DOMINGO JUAN SESIN, MARÍA ESTHER CAFURE DE BATTISTELLI, AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI, LUIS ENRIQUE RUBIO, ARMANDO SEGUNDO ANDRUET (H), M. DE LAS MERCEDES BLANC G. DE ARABEL Y CARLOS F. GARCÍA ALLOCCO, EN FORMA CONJUNTA DIJERON: I. En el escrito casatorio, tras alegar el cumplimiento de los requisitos formales de temporalidad y sentencia definitiva la impugnante afirma que el recurso se interpone "por haber sido dictada la sentencia violando la cosa juzgada administrativa emergente de las previsiones del art. 15 de la Ordenanza 221/86 y art. 23 inc. 13 de la Constitución Provincial y art. 14 bis de la Constitución Nacional, actos que se encuentran firmes y consentidos por la Municipalidad de La Cruz, que no atacó la raíz del acto de designación sino que reconoció la relación de empleo, declarando la cesantía (ver Decreto 16/08, fs. 6) habiéndose vulnerado también el debido proceso legal y los principios de congruencia y de fundamentación lógica y legal, por haber producido una interpretación parcial extra petita y infra petita de los hechos de la causa, generando un privilegio a favor de la Municipalidad de La Cruz y una denegatoria de justicia para nuestros mandantes, entre otros agravios que se puntualizarán".- Luego de reseñar los argumentos del fallo cuestionado alega que agravia el resolutorio por cuanto para arribar al mismo la Cámara ha tenido que ignorar el derecho vigente, omitir el análisis de cuestiones expresamente puestas a su consideración, valorar prueba inexistente y efectuar manifestaciones que se contradicen con las constancias de autos.- Primer agravio. Ignorancia del derecho vigente puesto a expresa consideración del Tribunal.- Tras citar fragmentos de los escritos presentados en diferentes instancias de la causa -en las que sostiene que la Municipalidad invoca exclusivamente actos del príncipe completamente ajenos a su voluntad- estima que la afirmación de la Cámara relativa a que los actores habrían consentido lo dicho por la Municipalidad de La Cruz sobre la falta de visación de los decretos de nombramiento por parte del Tribunal de Cuentas no se compadece con las constancias de la causa, lo que torna arbitrario el pronunciamiento. De ello deriva que la afirmación de la Cámara no se compadece con la verdad objetiva acaecida en autos, por lo que constituyen simplemente una manifestación carente de sustento fáctico y jurídico

siendo, en consecuencia, arbitraria y vulneratoria de la cosa juzgada material que infringe la garantía de estabilidad del empleado público consagrada en el art. 15 de la Ordenanza n° 221/86 de la Municipalidad de La Cruz, en el art. 23 inc. 13 de la Constitución Provincial y en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.- Indica que lo real es que no sólo la aseveración del ente comunal ha sido controvertida fácticamente denunciando que se trata de hechos del príncipe, no oponibles a los actores, sino que también se le han opuesto concretamente otras normas -el art. 15 de la Ordenanza n° 221/86 en relación al art. 23 inc. 13 de la Constitución Provincial y 14 bis de la Constitución Nacional- que debieron ser analizadas por la Cámara y no lo han sido, por lo que el fallo, implica una verdadera denegatoria de justicia, por omisión de pronunciamientos en cuestiones expresamente sometidas a conocimiento del Tribunal, lo que torna a la sentencia casada en arbitraria por falta de razón suficiente.- Segundo Agravio. Fallo contradictorio. Alega que el fallo es también contradictorio al imponer las costas por el orden causado, toda vez que los accionantes no fueron responsables directos de la falta de visación previa del Tribunal de Cuentas y, por lo tanto, pudieron considerarse con derecho a iniciar la presente demanda. Subraya que la contradicción de la Cámara se patentiza pues reconoce que los accionantes no tienen responsabilidad alguna sobre la falta de visación previa del Tribunal de conducta (sic), lo que implica decir que la responsabilidad es de la Municipalidad de La Cruz que supuestamente realizó sin visación alguna las designaciones y las mantuvo por más de los seis meses que establece el art. 15 de la Ordenanza n° 221/86, supuestamente ocultas, disponiendo del erario público sin conocimiento del Tribunal de Cuentas. De allí colige que la falta de cumplimiento de los deberes de funcionario público no sólo es responsabilidad del Departamento Ejecutivo Municipal de La Cruz, sino también del mismo Tribunal de Cuentas. Aduce que toda esa responsabilidad es extraña a los actores e imputable indudablemente al Municipio, de modo tal que lo que ha hecho la sentencia que se ataca es determinar la responsabilidad del Municipio de La Cruz, liberarlo al mismo de ella e imputársela directamente a los actores.- Tercer agravio. Análisis parcial e incompleto del art. 84 inc. 2 de la Ley n° 8102 Orgánica Municipal. Señala que la Cámara ha analizado parcialmente el art. 84 inc. 2 de la Ley Orgánica Municipal n° 8102, omitiendo transcribir y considerar el citado precepto por el cual se establece la aprobación tácita, por el simple transcurso del plazo de cinco días hábiles, y para el caso de observaciones, un procedimiento con participación del Concejo Deliberante. De modo tal, destaca que en los hechos, cuando venció el primer mes de trabajo de los actores, el Tribunal de Cuentas tomó conocimiento de las designaciones porque a ellas se referían las órdenes de pago que visaba y dejó vencer el plazo de cinco días, quedando tácitamente aprobados por el Tribunal de Cuentas, el gasto y los decretos que le dieron origen.- Invoca que esta situación se repitió sin ninguna observación del Tribunal de Cuentas por más de seis meses, plazo que establece el art. 15 de la Ordenanza n° 221/86, para darle estabilidad a los actores. Razona que la presunción sostenida por la Cámara de que el acto es inválido por el simple hecho de haber esgrimido el Departamento Ejecutivo municipal que no fue aprobado por el Tribunal de Cuentas, no es admisible, si no se acompaña concretamente la observación del mismo.- Cuarto Agravio. Violación del principio de imparcialidad del juzgador y del derecho de igualdad de las partes ante la ley.- Plantea que el agravio que implica la omisión de pronunciamiento, en tal sentido, ya ha sido tratada en el primer agravio, pero que este mismo hecho constituye otro agravio, que es el quiebre de la imparcialidad por parte de la Cámara por

cuanto ese hecho pone en evidencia que no ha tratado del mismo modo a las partes en el proceso.- Acusa que el Tribunal a quo ha sacado a colación un argumento no esgrimido en la alzada por la contraria y ha ignorado las respuestas de su parte a dicho argumento. Expresa que se ha fallado extra petita ya que ninguna de las partes puso a consideración de la Cámara el hecho de si existía o no conformidad del Tribunal de Cuentas con las designaciones de los actores y como consecuencia de ello se le impidió a su parte contestar ese supuesto agravio, lo que implica también una violación del derecho de defensa. Asegura que dar por sentada la no aprobación del Tribunal de Cuentas municipal, sin que la Municipalidad de La Cruz haya invocado esta prueba en este proceso, ni haya acompañado la constancia de las observaciones del Tribunal de Cuentas, como tampoco esgrimido la no valoración de esa prueba por el Tribunal a quo, implica que se ha quebrado integralmente el principio de imparcialidad del juez, lo que, de modo flagrante hiere el debido proceso y fulmina con nulidad la sentencia atacada.- Quinto Agravio. Vulneración del principio in dubio pro operario. Principio de la primacía de la verdad real en materia del derecho del trabajo. Justificación del trabajo en negro. Menciona que en caso de duda si le asiste o no al trabajador un derecho debe aplicarse el principio in dubio pro operario, de modo tal que en dicho caso debe estarse a la interpretación que sea más favorable a sus conferentes.- Aclara que lo hecho por la Municipalidad de La Cruz, conforme a los decretos atacados, dista mucho de lo que entiende la Cámara que puede hacer, ya que es reconocer la validez de los actos administrativos de designación y concluir la relación laboral por cesantía. En cambio, manifiesta, la Cámara va más allá al negar la existencia de la relación de empleo desde su origen al decir que no ha nacido. Afirma que lo real por aplicación de la doctrina de los actos propios, es que el Municipio de La Cruz, al pretender dejar cesantes a los actores, les ha reconocido la calidad de empleados por tener más de seis meses de antigüedad y estabilidad, conforme el art. 15 de la Ordenanza n° 221/86.- Acusa que en el derecho laboral, por encima del cumplimiento de las obligaciones formales, rige también el principio de la verdad real, en cuyo mérito los actores son empleados de la municipalidad de La Cruz, que cumplieron sus obligaciones desde el inicio y que al tiempo de su pretendida cesantía o desvinculación ya habían transcurrido más de seis meses, por lo que tienen estabilidad propia conforme el art. 23 inc. 13 de la Constitución Provincial.- Sostiene que la trascendencia del pronunciamiento de la Cámara reside en que, de quedar firme el mismo, se crearía un precedente nefasto ya que con el simple trámite de que el Tribunal de Cuentas no vea previamente un decreto de designación de un empleado público, éste podría permanecer por años en la Administración Pública prácticamente como si fuera un empleado en negro o no registrado. Subraya que es tan grave la situación que por ejemplo, de estarse a lo resuelto por esta Cámara, no serían validos los aportes jubilatorios efectuados a los empleados, no serían computables esos aportes a los fines de las seguridad social, si algún empleado tuvo familia y la mutual lo atendió podría repetir contra el Estado, los gastos efectuados, etc. Sexto Agravio. Violación del art. 178 de la Constitución Provincial.- Relata que el art. 178 de la Constitución Provincial establece que los Municipios pueden ser demandados ante los tribunales ordinarios sin que en el juicio puedan gozar de beneficio alguno. Afirma que la sentencia en crisis a pesar de haber transcurrido en el caso de autos el tiempo determinado por el art. 15 de la Ordenanza n° 221/86, seis meses de la relación laboral plena, ignora esta circunstancia incontrovertida en el proceso y determina, sin siquiera petición de parte, que el acto administrativo de nombramiento

no es válido por carecer de visación previa del Tribunal de Cuentas, lo que genera un privilegio para la Administración Pública, completamente incompatible con nuestro diseño constitucional del art. 178 de la Constitución Provincial y art. 16 de la Constitución Nacional.- Séptimo Agravio.- Acusa que agravia a su parte lo dicho por el Tribunal a quo actuante acerca de que no se adquirió el carácter de cosa juzgada administrativa y no genera derecho subjetivo de carácter administrativo por lo que la revocatoria dispuesta tiene pleno efecto. Estima que en virtud de la primacía de la realidad de los hechos y del transcurso del tiempo de seis meses y las previsiones del art. 15 de la Ordenanza n° 221/86 si hay cosa juzgada administrativa. Agrega que le agravia el hecho de que se mencionen los decretos n° 07/08, 09/08, 10/08 y 11/08 pues no hay identidad de decretos. Al respecto, explica que nadie ha cuestionado ni obra copia en autos del Decreto n° 08/08, ni siquiera se sabe qué dice ese decreto.- Refiere que todo demuestra que se ha quebrado el principio de imparcialidad del juzgador, que se ha resuelto extra petita a favor de la Municipalidad y se ha resuelto infra petita o denegado justicia a las claras peticiones de los actores, todo lo que sumado a los agravios anteriores pone en evidencia que el fallo atacado es incongruente, contradictorio, arbitrario y carente de fundamentación lógica y legal, por lo que debe hacerse lugar a la nulidad del mismo. Efectúa reserva de caso federal. II.- Corrido traslado a la contraria (fs. 324) la demandada lo contesta a fs. 325/331vta. pidiendo se deniegue la concesión del recurso interpuesto, con costas. III.- Mediante Auto número Siete de fecha ocho de abril de dos mil nueve la Cámara Civil, Comercial y de Familia de la ciudad de Río Tercero concede el recurso de casación interpuesto por los apoderados de la co-actora Ana Maria Canepa, fundado en el art. 383 inc. 1 del C.P.C. y C. (fs. 335 y vta.). IV.- Notificado el Ministerio Público Fiscal de la casación planteada (fs. 350) y dictado el decreto de autos, queda la presente causa en estado de ser resuelta. V.- RECURSO DE CASACIÓN El recurso de casación precedentemente reseñado ha sido deducido en tiempo oportuno, en contra de un decisorio que ostenta virtualidad jurídico-procesal de sentencia definitiva y por quien se encuentra procesalmente legitimado a tal efecto. Por tales razones, corresponde analizar si la vía impugnativa intentada satisface las demás exigencias para su procedencia. VI.- LOS ANTECEDENTES Una breve sinopsis de las constancias de la causa permitirá una mejor comprensión del asunto debatido, en cuanto es materia del presente recurso. 1. La acción de amparo es presentada entre otros, por Ana María Canepa, en contra de la Municipalidad de La Cruz, con la pretensión de que se anulen y declaren inaplicables los decretos n° 07/08, 09/08, 10/08 y 11/08 mediante los cuales se dispone la finalización de la relación laboral y se disponga su inmediato reintegro como personal dependiente de esa Municipalidad, por ser manifiestamente violatorios del art. 14 bis de la Constitución Nacional y del art. 27 inc. 13 de la Constitución Provincial (fs. 37/71).- 2. Mediante Sentencia número Cuarenta y dos de fecha veintisiete de mayo de dos mil ocho, el Juez de Primera Instancia y Segunda Nominación en lo Civil, Comercial y Conciliación de Río Tercero resuelve hacer lugar al amparo presentado ordenando la inmediata reincorporación (fs. 245/273).- Finca su conclusión, básicamente, en las siguientes premisas: a. De las vías aptas a fin de que los amparistas logran la pronta protección de sus derechos, el amparo resulta la más idónea para lograr la oportuna resolución del diferendo, toda vez que una vez resuelta la cesantía por la administración, y concedido el recurso de reconsideración con efecto devolutivo, los mismos quedaban de manera inmediata separados de sus cargos y privados de su remuneración.- b. La doctrina coincide en que la estabilidad del

empleado público debe ser reconocida como un derecho constitucional en sentido propio y ello no obstaría a su reglamentación, pero siempre respetando su esencia y lo que el constituyente tuvo en mira a la hora de incorporar la distinción entre la protección contra el despido arbitrario, dirigida a los trabajadores del sector privado y la estabilidad prevista para el empleado público.- c. El despido de los actores, efectuado por la Municipalidad de La Cruz, ha sido por causas no imputables a los amparistas, al no existir ninguna conducta que reprocharles ni tampoco hubo sumario previo en el que se garantizara debidamente su derecho de defensa, lo que torna absolutamente ilegal y arbitrario el proceder de la Municipalidad de La Cruz.- 3. Contra tal resolución la demandada articula recurso de apelación, el que es acogido por la Cámara, en función de la siguiente ilación argumental: - a. En el presente caso no aparece necesaria la vía excepcional del amparo, pues los accionantes tenían la posibilidad de requerir la suspensión del acto en sede administrativa con fundamento en el art. 91 de la Ley n° 6658, o acudir al instituto de la suspensión del acto en sede jurisdiccional invocando el art. 19 del C.P.C.A. - b. Para que un acto administrativo tenga ejecutoriedad y goce de la presunción de legitimidad, debe ser perfecto, esto es válido y eficaz. c. La falta de visación previa de los decretos de designación por el Tribunal de Cuentas se tiene por cierta, toda vez que fue invocada por la administración en los decretos impugnados en autos y ello no fue controvertido por los accionantes en el escrito del recurso administrativo de reconsideración ni en el escrito inicial de la presente acción de amparo.- d. Atento a que los decretos de designación de los actores no fueron visados por el Tribunal de Cuentas, el acto administrativo no está perfeccionado, no tiene validez, no adquirió el carácter de cosa juzgada administrativa, y consecuentemente, la revocatoria dispuesta mediante los Decretos n° 07/08, 09/08, 10/08 y 11/08 tiene pleno efecto, ya que la falta de base legal del acto administrativo de designación justifica su revocación y, por lo tanto, impide que el interesado pueda invocarlo como título de un derecho.- VII.- PRECISIONES SOBRE EL AMPARO - Previo al examen de la materia de fondo traída a conocimiento de este Tribunal, en pleno, es menester efectuar algunas precisiones en orden a los requisitos de admisibilidad que condicionan la procedencia de la acción de amparo. Ello, en el marco del artículo 43 de la Constitución Nacional, de vigencia operativa, el cual perfila con un matiz diferencial a esta vía procesal de obvio carácter iuspublicista, destinada a la tutela de los derechos y garantías fundamentales. Dicho precepto no obsta a la vigencia de las normas reglamentarias anteriores, en tanto éstas no se opongan a la letra, al espíritu o resulten incompatibles con el remedio judicial instituido en el citado precepto constitucional, como un instrumento ágil, eficaz y expeditivo para asegurar la vigencia cierta de los derechos constitucionales. En esta orientación es dable puntualizar que la acción de amparo es un proceso constitucional autónomo, caracterizado como una vía procesal expedita y rápida, condicionada -entre otros recaudos- a que el acto u omisión impugnado, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, el derecho o garantía constitucional, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, la que debe presentarse como algo palmario, ostensible, patente, claro o inequívoco, es decir visible al examen jurídico más superficial (Palacio, Lino Enrique, "La pretensión de amparo en la reforma constitucional de 1994", L.L. 1995-D, Sec. Doctrina, p. 1238, en igual sentido Bidart Campos, Germán J., "El control de constitucionalidad en el juicio de amparo y la arbitrariedad o ilegalidad del acto lesivo", J.J. 1969, T. 2, p. 169 y ss.).- VIII.- ANALISIS DE LOS AGRAVIOS.- Bajo este prisma y luego del repaso de los antecedentes del caso

cabe adentrarse al análisis de los agravios casatorios ensayados por el recurrente.- VIII.a.- En dicha tarea es dable señalar que en el primero de aquellos el recurrente objeta la afirmación de la Cámara relativa a que su parte habría consentido las afirmaciones de la Municipalidad de La Cruz en el sentido que los decretos de nombramiento no tienen visación del Tribunal de Cuentas, sosteniendo que no se compece con la verdad objetiva acaecida en autos, ni tampoco con la verdad material que surge de las constancias de la causa, por lo que constituye simplemente una manifestación carente de sustento fáctico y jurídico. Sin embargo, y contrariamente a lo alegado por la casacionista, los fragmentos que invoca a través de los cuales pretende otorgar fundamentos atendibles referidos a dicha tesis no alcanzan la idoneidad suficiente para dar soporte al mismo.- En efecto, las precisiones sobre la existencia de actos del príncipe y demás referencias sobre la estabilidad del art. 15 de la Ordenanza n° 221/86 en nada se relacionan, ni ninguna ligazón ni nexo lógico tienen con el hecho tenido por cierto por la Cámara acerca de la inexistencia de la visación del Tribunal de Cuentas de los decretos dictados por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de La Cruz que los nombraba como personal de dicha entidad, circunstancia que deja incólume lo sostenido por el Mérito actuante al respecto. Tal extremo pone de manifiesto que, efectivamente, constituye un hecho que no se encuentra controvertido, el dato empírico referido a que el nombramiento de la recurrente no fue visado por el órgano de Control, de conformidad a las mandas establecidas por el art. 84 inc. 2 de la Ley provincial n° 8102, Orgánica Municipal. VIII.b.- Desechado tal agravio cabe referirse a la cuestión central sobre la que versa la casación ensayada, esto es el tema de la existencia o inexistencia de arbitrariedad manifiesta del actuar de la Administración de La Cruz al desvincular a los actores en razón de la ausencia de la visación de su nombramiento, premisa basal sobre la que se asienta el pronunciamiento del mérito y hacia cuyas implicancias dirige sus críticas el recurrente.- VIII.c.- Como ya lo ha apuntado este Tribunal Superior de Justicia en la causa "Ferreyra" (Sala Contenciosa Administrativa, Sentencia n° 120/2000 ) sabido es que la actividad administrativa debe subordinarse al orden jurídico. De tal manera, el acto administrativo debe respetar los requisitos de validez y eficacia impuestos por las normas en vigor. De lo contrario nos enfrentamos a un acto viciado e ineficaz que hace necesaria su invalidación o retiro. Según la gravedad de la infracción, se admiten diversos tipos de invalidez. En general las leyes de procedimiento contemplan el acto nulo de nulidad absoluta y el acto anulable de nulidad relativa. Se considera que el acto es nulo cuando alguno de sus elementos esenciales resulta excluido. Mientras que es anulable cuando el vicio no llega a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales. Empero, también es pacíficamente aceptado, que para establecer el tipo de nulidad no sólo debe analizarse si al acto le falta algún elemento esencial, sino cual es la intensidad de la gravedad del vicio, es decir la magnitud o importancia de la transgresión al ordenamiento jurídico, e incluso la manifestación evidente o no de la infracción. En definitiva, de la índole, gravedad y ostensibilidad del vicio dependen las consecuencias jurídicas a aplicar según el caso.- Para que el acto sea "perfecto", debe ser válido y eficaz. Este último requisito se vincula, entre otros, con la visación del órgano de control externo de la renta pública. La falta de este elemento genera la "ineficacia" o "invalidez" (según la norma o caso concreto) del acto en cuyo caso debe la Administración disponer su retiro o también la invalidación cuando la propia norma así lo disponga. En este marco cabe apuntar que los fundamentos esgrimidos para arribar a la solución propiciada en el decisorio cuestionado, en

cuanto advierten óbices legales del nombramiento de la actora causada por la ausencia de visación del Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de La Cruz, son en un todo acordes a la solución jurídica prevista por la normativa aplicable a la causa como así también de la doctrina sentada por este Tribunal Superior en orden al requisito de la visación previa de los tribunales de cuentas municipales, vinculado a la necesidad de validez -y eficacia- de los actos de los municipios que comprometan gastos.- El artículo 84 inciso 2 de la Ley n° 8102 prescribe en su parte pertinente, como atribución y deber del Tribunal de Cuentas municipal: "Visar, previo a su cumplimiento, todos los actos administrativos del Departamento Ejecutivo que comprometan gastos (...) Ningún acto administrativo que comprometa un gasto será válido sin que se haya seguido el procedimiento previsto en este inciso".- De la lectura de la norma precedentemente transcrita surge sin dificultades en su interpretación, que el requisito de la visación de los actos que comprometan gastos para el Municipio, tal los de designación de los actores en planta permanente de la Municipalidad de La Cruz (cfr. Decretos n° 07/08, 09/08, 10/08 y 11/08), por propio mandato del legislador, no sólo comporta un requisito de eficacia sino también de validez, es decir, condicionante de su legitimidad (T.S.J., Sala Contenciosa Administrativa, "Cuevas", Sentencia n° 116/98); atento, incluso, lo prescripto expresamente por la normativa citada que considera que la falta de visación compromete la validez del acto.- Para que un acto administrativo goce de la presunción de legitimidad y del carácter de ejecutoriedad debe ser perfecto, es decir prima facie válido y eficaz. La validez del acto administrativo presupone el cumplimiento de los requisitos esenciales impuestos por el ordenamiento jurídico. Mientras que la eficacia se relaciona con el nacimiento del acto a la vida jurídica, es decir con la exigibilidad y el deber de cumplimiento que se logra, entre otros requisitos, con la visación del Tribunal de Cuentas cuando corresponda, la notificación o la publicación (T.S.J., Sala Civil y Comercial, "Ramos", Sentencia n° 37 del 03/05/1996 y Sala Contenciosa Administrativa, "Cuevas", Sentencia n° 116/98). Por lo tanto, el claro apartamiento del precepto normativo referenciado por parte de la anterior Administración para designar a los accionantes en la planta permanente de la Municipalidad de La Cruz, autorizaba al Intendente a revocar en sede administrativa tales actos, toda vez que la falta del requisito de la visación previa, por expreso imperativo legal, los tornaba nulos e ineficaces, no pudiendo de ellos nacer derecho subjetivo perfecto alguno en favor de los agentes, es decir que no se había producido en el caso la llamada cosa juzgada administrativa. A la luz de estos conceptos, cabe reparar entonces que si bien el casacionista esgrime que cuando venció el primer mes de trabajo de los actores el Tribunal de Cuentas habría tomado conocimiento de las designaciones porque a ellas se referían las órdenes de pago que visaba y habría dejado vencer el plazo de cinco días, quedando tácitamente aprobadas por el Tribunal de Cuentas, tal afirmación no ha sido debidamente acreditada en la causa, razón por la cual no cabe su tratamiento. En efecto, no obran en autos constancias que demuestren o generen la convicción de que tales órdenes de pago fueron realmente giradas a dicho organismo ni mucho menos visadas por el mismo habiendo dejado vencer el plazo sin observaciones, ni se han acompañado medios que permitan conocer los procedimientos que sigue el control del gasto en la Municipalidad de La Cruz y derivar de ellos que efectivamente el Tribunal de Cuentas tuvo conocimiento de la situación. - Así no existen elementos de juicio hábiles que conduzcan a suponer o predicar la participación y/o intervención del Tribunal de Cuentas en la designación de la actora. En definitiva sin este extremo esencial, se

torna completamente dogmático y conjetural el agravio formulado por la casacionista en cuanto intenta predicar la existencia de una visación tácita por parte de dicho organismo. VIII.d.- La Administración, como un poder jurídico sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 174 Constitución Provincial), junto a los cometidos públicos de interés general que la justifican, debe contar con la disponibilidad suficiente como para adaptarse a las exigencias de legalidad, con la consiguiente posibilidad de poder revocar sus propios actos, bajo ciertas condiciones, cuando los mismos no resultan ajustados al ordenamiento jurídico (T.S.J., Sala Contencioso Administrativa, "Cuevas", Sentencia nº 116/98 con cita de Castillo Blanco, Federico A., La protección de confianza en el Derecho Administrativo, Marcial Pons Edic. Jurí., Madrid, 1998, p. 100).- Así lo explica ampliamente la doctrina cuando señala que "La vigencia de la juridicidad se impone sobre la seguridad precaria que exhiben los actos administrativos que contienen graves vicios patentes, manifiestos, indiscutidos; en estos casos no puede mencionarse la existencia de derechos adquiridos, ni cosa juzgada, ni estabilidad..." (Fiorini, Bartolomé, Teoría jurídica del acto administrativo, Buenos Aires, 1969, p. 252). En el régimen vinculado al procedimiento administrativo cordobés los actos nulos de nulidad absoluta y los ineficaces, pueden ser invalidados por la propia Administración de oficio, aún cuando el acto viciado haya dado nacimiento a prestaciones administrativas que se estén cumpliendo. Tenía competencia entonces la Administración para proceder a su invalidación. Ello importa el ejercicio regular de una potestad reconocida a la Administración en aras a la autogestión de la juridicidad de su propia actuación, que en las condiciones acreditadas, es insusceptible de causar lesión a la esfera de interés de quien no puede invocar a su favor la existencia de un derecho subjetivo adquirido en legal forma, válida y eficazmente.- Es que el derecho subjetivo de carácter administrativo invocado por los accionantes -estabilidad del empleado público-, si bien tiene reconocimiento legal y constitucional, recién se incorpora a la esfera jurídica de los particulares cuando adquiere validez y eficacia el acto de admisión de la Administración, circunstancia que por la razones señaladas en este decisorio, no acaeció.- El respeto a la Constitución y el sometimiento de la Administración al orden jurídico se derivan del principio de supremacía constitucional (art. 31 de la Constitución Nacional y art. 161 de la Constitución Provincial), y se traduce en un deber general positivo de quienes ejercen los poderes públicos, de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. Quienes ejercen la titularidad de los poderes públicos en cualquiera de los órdenes de gobierno que actúen, deben buscar los medios para realizar sus cometidos estatales, sin quebranto del orden jurídico vigente. Es dirimente poner de resalto que los órganos que ejercen las prerrogativas de poder no pueden crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su fuente en la Constitución o en la ley.- El artículo 174 de la Constitución de Córdoba impone como obligación de quien ejerce la función administrativa sujetarse al orden jurídico, siguiendo la tendencia de las modernas constituciones extranjeras (arts. 20, Ley Fundamental de Bonn; 97 Constitución Italiana, 9.2 y 103.1 Constitución Española; entre otras). La importancia creciente que adquiere el concepto y alcance de ordenamiento ha dejado de dar prioridad sólo a la relación norma jurídica-situación fáctica, para comprender a la totalidad del sistema y sus principios inmanentes.- La revisión crítica del positivismo por obra de Bobbio (Teoría de la norma jurídica, Turín, 1958, p. 101 y ss.) propone la metodología neoempirista y su aplicación a la praxis jurisprudencial; concibe la amplitud del orden jurídico, atribuyéndole funciones sancionatorias al



igual que al precepto legal aislado. En definitiva, se le reconoce mayor efectividad y aplicación directa a la realidad.- Como es fácil advertir, no se trata sólo de un mero prurito formal, sino que en el sentido material o sustantivo las consecuencias jurídicas son diferentes. La estrategia o metodología judicial no puede construir su silogismo lógico-jurídico en base al precepto aislado de la norma específica sino de la amplia adecuación a la unicidad del orden jurídico.- Es que el principio de legalidad comporta un axioma de derecho en virtud del cual la norma emitida por una jerarquía piramidal superior prevalece respecto de la norma inferior generada como consecuencia de la aplicación de aquélla (Linares, Juan, Fundamentos del Derecho Administrativo, Astrea, Bs. As, 1975, p. 343 y ss.; Kelsen, Hans, Teoría Pura del derecho, 2° Ed. Alemana traducida por Roberto J. Vernengo, Universidad Nacional de México, México, 1982, p. 232 y ss.).- Es la Constitución quien establece y delimita la organización administrativa del Estado, los derechos y deberes fundamentales como los objetivos que se imponen para satisfacer los intereses de la comunidad. De allí devienen las reglas supremas que la organización administrativa debe respetar, como la unidad del ordenamiento jurídico, caracterizado por su relación internormativa jerárquica.- Esta preeminencia constitucional es formal y sustantiva por cuanto las normas que en su consecuencia se dictan no sólo deben respetar el procedimiento de emisión formal preceptuado por ella sino también los principios, contenidos, objetivos y limitaciones impuestos por la misma.- VIII.e.- La Constitución Argentina en sus artículos 1, 28 y 31 consagra su primacía jerárquica siguiendo el modelo americano. Idéntico criterio recepta la Constitución de Córdoba en el artículo 161, en concordancia con el artículo 174 referido supra. Téngase presente que la Constitución Norteamericana de 1787, establece en su artículo 7, sección 2°, la supremacía de la misma, confiando a la justicia el cometido de resguardar su validez superior con relación a las leyes que de ella deriven. Son los jueces, entonces, quienes tienen la atribución-deber de analizar la adecuación positiva o negativa de la norma aplicable a la luz de lo reglado por la Constitución. En caso de conflicto entre ellas ha menester seguir el criterio del Juez Marshall ("Marbury vs. Madison") "(...) escogiendo la subordinante y dejando de lado la subordinada". La observancia de la Constitución será signo revelador de legitimidad y, por el contrario, la inobservancia de ésta indicará sin lugar a dudas ilegitimidad, sea en el origen, sea en el ejercicio que esta inobservancia se produzca (Montilla, Tomás A., Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, Provincia de Córdoba, del 29/12/86 al 30/4/1987, t. II, p. 1220). Las prácticas administrativas antijurídicas -por infringir la Constitución o la ley-, tal lo verificado en autos respecto de la situación precaria de los actores que fueron designados en planta permanente sin que medie la visación previa del Tribunal de Cuentas municipal, constituyen un fenómeno sumamente grave de la vida jurídica, pues afectan la efectiva vigencia del orden jurídico y le restan operatividad en la praxis. Se perturba en definitiva el sistema normativo en vigor y con ello la certeza del derecho que es un valor sustancial y primario de la vida jurídica. VIII.f.- La naturaleza precaria de una designación en planta permanente que no observó la legislación vigente es inhábil para generar por sí derechos adquiridos, salvo en lo que se refiera a la retribución por los servicios efectivamente prestados e ingresados al patrimonio de cada agente.- Es que la ausencia de base legal objetiva del acto administrativo de designación, justifica su revocación y obsta al interesado a invocar ese acto como título de un derecho que no puede prevalecer frente al principio de juridicidad y de sometimiento de la Administración al orden jurídico, como derivación necesaria y consustancial al

Estado de Derecho. Aún a riesgo de ser reiterativo, ha menester precisar que toda designación de personal de la Administración Pública que no se ajuste o que transgreda el orden jurídico vigente, contraría la seguridad jurídica que es suma de certeza y legalidad e instrumento para promover dentro del orden jurídico de un Estado de Derecho, la justicia y la igualdad.- Siendo ello así queda de manifiesto la ausencia de los presupuestos requeridos para la procedencia del amparo, lo que torna improcedente la acción interpuesta tal como bien lo ha entendido la Cámara actuante.- VIII.g.- Sentado lo anterior, cabe apuntar que carece de entidad el agravio mediante el cual postula la ausencia de respeto al principio de congruencia, ya que, como ya se ha puesto de manifiesto en el desarrollo del pronunciamiento, el discurso argumental del mérito responde fielmente a las premisas jurídicas preponderantes en la materia, razón por la cual no puede ser desmerecido. Ha puntualizado el Tribunal Supremo Español, el debido respeto al principio de congruencia, obliga al Juez "(...) a no traspasar el marco definido por los motivos -alegaciones en la Ley- a la hora de fundamentar su decisión, lo que no significa que no pueda acudir a argumentaciones propias o preceptos jurídicos distintos de los invocados por las partes (iura novit curia) siempre que conduzcan a aceptar o rechazar alegaciones ya deducidas por éstas, y por tanto debatidas, para fundamentar sus respectivos pedimentos..." (Sentencia Sala Tercera del 14 de julio de 1988, citada por Eladio Escusol Barra, La incongruencia de la sentencia. Su análisis como motivo de casación en la jurisdicción civil y en la contencioso-administrativa", Edit. Colex, Madrid, 1998, p. 46). Asimismo, la doctrina es conteste en señalar que "...cualesquiera que fueran las expectativas de las partes sobre el fallo, el principio de congruencia no alcanza a limitar la libertad de razonamiento jurídico de los Tribunales ni los obliga a recorrer el iter lógico seguido, propuesto o esperado por una de las partes; la congruencia existe cuando se da una razonable correlación entre el fallo, las pretensiones y los problemas debatidos..." (autor y op. cit. pág. 136). En este andarivel, es dable destacar que no cabe duda que el tribunal de mérito ha efectuado un correcto abordaje de la cuestión sometida a su consideración, cabalmente encuadrada en los términos de la litis, cuyo foco reposa sobre los actos de la administración de la Municipalidad de La Cruz mediante los cuales dispuso la finalización de la relación laboral de la ahora recurrente. De esta forma, no halla asidero la afirmación efectuada por ésta en el sentido de que se ha fallado extra petita a favor de la Municipalidad, desde que dicha afirmación traduce simplemente el descontento con la resolución recaída, sin que logre una crítica concreta y razonada sobre sus postulados. Así, cabe destacar que no se configuran los vicios endilgados al pronunciamiento desde que los agravios de la apelación han merecido suficiente tratamiento, individualizando claramente los actos cuestionados, aunque en un sentido diverso al pretendido por la impugnante, razón por la cual corresponde el rechazo del agravio sobre el punto. IX.- COSTAS EN ESTA INSTANCIA- En cuanto a las costas, se estima razonable su imposición por el orden causado, en atención a que las diferentes vicisitudes de la causa pudieron generar en la casacionista la creencia de que tenía razones para recurrir (art. 130 del C.P.C. y C. por remisión del art. 17 de la Ley 4915). Así votamos. A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LOS SEÑORES VOCALES DOCTORES DOMINGO JUAN SESIN, MARÍA ESTHER CAFURE DE BATTISTELLI, AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI, LUIS ENRIQUE RUBIO, ARMANDO SEGUNDO ANDRUET (H), M. DE LAS MERCEDES BLANC G. DE ARABEL Y CARLOS F. GARCÍA ALLOCCO, EN FORMA CONJUNTA, DIJERON: Por el resultado de los votos emitidos, corresponde: I) Rechazar el recurso de casación deducido por la actora (fs. 312/323vta.), en contra

de la Sentencia número Quince dictada con fecha doce de noviembre de dos mil ocho por la Cámara Civil y Comercial, de Familia, del Trabajo y Contencioso Administrativo de Río Tercero. II) Imponer las costas por el orden causado (art. 130 C.P.C. y C. por remisión del art. 17 de la Ley n° 4915).- Así votamos. Por el resultado de los votos emitidos, previo acuerdo, el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, - RESUELVE:- I) Rechazar el recurso de casación deducido por la actora (fs. 312/323vta.), en contra de la Sentencia número Quince dictada con fecha doce de noviembre de dos mil ocho por la Cámara Civil y Comercial, de Familia, del Trabajo y Contencioso Administrativo de Río Tercero. II) Imponer las costas por el orden causado (art. 130 C.P.C. y C. por remisión del art. 17 de la Ley n° 4915). Protocolícese, dese copia y bajen.- DR. DOMINGO JUAN SESIN PRESIDENTE DRA. MARIA ESTHER CAFURE DE BATTISTELLI DRA. AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI VOCAL VOCAL DR. LUIS ENRIQUE RUBIO DR. ARMANDO SEGUNDO ANDRUET (H) VOCAL VOCAL DRA M. DE LAS MERCEDES BLANC G. DE ARABEL DR. CARLOS FRANCISCO GARCÍA ALLOCCO VOCAL VOCAL