TOMO **XIX -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- T.S.J..-**
REGISTRO Nº 1158
FOLIO Nº 3798/3805
PROT. ELECT. **TSS1** 015 **C.241**

En la ciudad de Río Gallegos, capital de la Provincia de Santa Cruz, a los 13 días del mes de noviembre de dos mil veinticuatro, se reúne el Excmo. Tribunal Superior de Justicia, integrado con las Sras. Vocales, Dras. Alicia de los Ángeles Mercau, Paula Ernestina Ludueña Campos, Reneé Guadalupe Fernández y el Sr. Vocal, Dr. Fernando Miguel Basanta, bajo la presidencia del Dr. Daniel Mauricio Mariani para dictar sentencia en los autos: **"GROPPA DANIEL BENJAMIN C/ MUNICIPALIDAD DE RIO GALLEGOS S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMNISTRATIVA",** Expte. Nº G-803/19-TSJ. Se fija el siguiente orden de consideración: 1º) Dra. Alicia de los Ángeles Mercau, 2º) Dra. Reneé Guadalupe Fernández, 3º) Dr. Fernando Miguel Basanta, 4º) Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos, 5º) Dr. Daniel Mauricio Mariani; y las siguientes cuestiones a tratar: **PRIMERA CUESTIÓN:** ¿Es procedente la demanda contencioso administrativa?; **SEGUNDA CUESTIÓN:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.-

A la **primera cuestión** la Dra. **Mercau** dijo:

I.- Que a fs. 21/28 se presenta el Sr. Daniel Benjamín Groppa, con el patrocinio letrado del Dr. Gabriel Eduardo Peralta, y promueve demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Río Gallegos, con el objeto de revocar el Decreto N° 615/19 por entender que es un acto nulo de nulidad absoluta (cfr. foja 21).-

Relata que el 10 de diciembre de 2011 ingresó a prestar servicios como empleado de la Municipalidad de Río Gallegos, su categoría inicial fue la 10 -Auxiliar Administrativo-, realizando tareas en el Concejo Deliberante de Río Gallegos. Anexa que, luego de desempeñar varios cargos en dicha repartición legislativa, pasó a laborar en la "Municipalidad de Río Gallegos" (cfr. foja 21 vta.).-

Expresa que desde su ingreso fue cumpliendo sus tareas a entera satisfacción de su empleadora, respetando las pautas impartidas y la normativa que regulaba sus derechos y obligaciones. Destaca que no recibió ningún tipo de sanción disciplinaria (cfr. foja cit.).-

Afirma que el hecho que desencadenó esta situación de litigio comienza a principios del año 2016. Momento - sigue en su relato - en el que comenzó a presentar problemas de salud, evidenciados en severos trastornos cognitivos (estado de depresión profunda) causados por una infrecuente presión laboral a la que fue sometido a finales de 2015; y que esta presión afectaba seriamente su estabilidad psicológica y le impedía trabajar normalmente. Dice que

este diagnóstico fue efectuado por la Dra. Gabriela Pedernera, quien le indicó reposo total para abordar dicho cuadro de salud, por lo que solicitó licencia médica (cfr. foja cit.).-

Señala que su cuadro se fue profundizando día a día, por lo que recibió indicaciones terapéuticas de continuar con su tratamiento. Agrega que por tal motivo, a partir del 16 de febrero de 2016, previo a la realización de una junta médica convocada al efecto por la patronal, se procedió a la apertura del Expediente Administrativo N° 564/2017 y se transformó la licencia inicial en una licencia por afección de largo tratamiento con goce del 100% de su sueldo, de conformidad con lo que estipula el artículo 127 inc. c) del Estatuto Municipal (Ordenanza N°1368) (cfr. fs. 21 vta./22).-

Manifiesta que dicha primera licencia concluyó el 15 de febrero de 2017; pero en atención a que sus dolencias continuaban, mediante Decreto Municipal N° 424/17, se prorrogó dicha licencia por un (1) año más, hasta el 15 de febrero de 2018, pero liquidándose el 50% de sus haberes (cfr. foja 22).-

Sostiene que transcurrido ese año, atento a que no variaba su situación, la licencia se prolongó por otro año, hasta el 15 de febrero de 2019, pero esta vez sin goce de haberes, conforme surge de los alcances del Decreto Municipal N° 347/18; y que: "...durante el transcurso de esta última licencia, y como hecho relevante acerca de mi situación, encontrándome en pleno tratamiento por parte de la especialista a cargo de mi enfermedad y viendo ésta la seriedad y profundidad de mi dolencia, me derivó a la Junta Evaluadora Local de Discapacidad. Desde esta repartición oficial, luego de una exhaustiva revisión de mis antecedentes y de mi estado de salud, con fecha 9 de mayo de 2018 dictaminaron acerca de la seriedad de mi problema calificando dicha dolencia como discapacidad en los términos de la ley sobre la materia. Y en consecuencia, me otorgaron el correspondiente Certificado Único de Discapacidad (CUD) a los fines de certificar dicha condición." (cfr. foja cit.).-

Aduce que la Municipalidad despreció toda la prueba que presentó y desechó injustamente todos sus pedidos en pos de salvaguardar su empleo. Y que dicho municipio debió articular acciones a fin de preservar su empleo, en atención a su especial condición de salud, por aplicación del principio de buena fe (cfr. art. 9 del CCyCN) que impone el deber de obrar correctamente, en forma honorable, diligente y prudente, y que debió reencauzar su situación, modificando la calificación que motivaba la suspensión de su prestación de servicios y, al momento de su reintegro, reubicarlo en un puesto laboral acorde a sus capacidades y funciones. Sin embargo, sigue diciendo, la Municipalidad ignoró toda normativa vigente además de los derechos que le conciernen por la condición que padece. Aduce que el

municipio actuó en forma tozuda y arbitraria, rechazó sin fundamento toda solicitud al respecto y siguió adelante con la calificación de enfermedad de largo tratamiento ordinario (cfr. fs. 23 y vta.).-

Dice que fueron en vano sus presentaciones efectuadas el 22 de mayo de 2018, 3 y 15 de enero y 22 de febrero de 2019, por las cuales intentó hacer notar esta circunstancia especial y su voluntad de reintegrarse a su labor. Agrega que sus escritos no tuvieron tratamiento o fueron rechazados (cfr. foja 23 vta.).-

Advera que la consagración del abuso se configuró con la sanción del Decreto Municipal N° 615/19 por el cual se prescinde de sus servicios a partir del 16 de marzo de 2019, siendo que la notificación formal de dicho acto administrativo fue el 28 de febrero. Añade que aquí nuevamente la Municipalidad violenta principios legales ya enraizados, como aquel que dispone que los efectos de las decisiones y su eficacia dependen de la notificación al interesado (art. 11 de la Ley 1260) en función del carácter recepticio de este tipo de comunicaciones (cfr. foja cit.).-

Afirma que: "...el Municipio vuelve a agraviarme cuando califica mi situación de salud como una enfermedad inculpable de largo tratamiento, cuando en rigor de verdad y como he relatado en la secuencia ut supra expuesta, resulta ser una discapacidad debidamente informada. He aquí una palmaria evidencia que todo mi esfuerzo en anoticiar a la Municipalidad de mi condición de discapacitado desplegado desde el mes de Mayo de 2018 fue soslayado de manera agraviante por la demandada. Este malicioso accionar se debe a que, con esta calificación -enfermedad inculpable de largo tratamiento- y por el mero paso del tiempo, se podrá finalizar sin más el contrato laboral, a los tres (3) años de solicitada dicha licencia." (cfr. foja cit.).-

Plantea que también se ha causado un gravamen irreparable a su familia, entre ellos a su hijo quien también posee una discapacidad, debidamente acreditada mediante certificado provincial desde el 2 de enero de 2012 y con el CUD desde el 6 de agosto de 2015, situación "reputada" a su empleadora, la cual se verifica en la Nota N° 033/DRM/12 del 25 de enero de 2012 (cfr. fs. 23 vta./24).-

Argumenta que el acto administrativo dictado resulta nulo en función a la clara violación a las pautas previstas en el artículo 14 inciso b) de la Ley N° 1260, al carecer de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado; y por la flagrante violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado (cfr. foja 24).-

Entiende que la decisión como ha quedado plasmada en el Decreto N° 615/19 daña gravemente el principio de legalidad; que el municipio tendría que haber observado el principio de progresividad admitido por varios

instrumentos internacionales; y que pese a haberlo solicitado, el municipio pasó por alto -gravosamente hacia el actor- las previsiones del artículo 127 inc. e) del Estatuto Municipal (disposición que transcribe). Al respecto, aduce que no fue convocada la Junta Médica como pregona dicha norma, lo que implica una irregularidad en el procedimiento que torna nulo lo actuado (cfr. fs. 24 y vta.).-

Destaca que su condición de discapacidad mereció por lo menos un trato digno y respetuoso por parte de la demandada. Se refiere a la Ley Provincial N° 1662, la Ley Nacional N° 22.431 y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que reconocen el derecho al trabajo de las personas con discapacidad (cfr. fs. 24 vta./25).-

Pone de relieve que la Convención citada establece que los Estados parte deben salvaguardar y promover el derecho a trabajar, incluso para personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando las medidas pertinentes, evitando todo tipo de discriminación. Sigue argumentando que ese instrumento internacional debe velar para que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo. Lo que específicamente solicita es que se lo adecúe en un puesto de laboral acorde a su condición, realizando las modificaciones y adaptaciones necesarias (cfr. foja /25).-

Explica que la Organización Internacional del Trabajo tiene como línea prioritaria la promoción de "trabajo decente" para personas con discapacidad (cfr. foja 25 vta.).-

Expone que se han violado los principios expuestos en la Ley Provincial N° 1260 de Procedimiento Administrativo, el cual determina el derecho que posee el administrado de ser oído, exponiendo sus defensas antes de emitir un acto, ya que al dictar el primer decreto, respecto a su solicitud de readecuación de su puesto laboral, sólo menciona que: "'...su presentación debe ser objeto de rechazo por cuanto no se encuadra su dolencia con afección crónica y/o lesión terminal.'" (cfr. foja 26).-

Manifiesta que: "Palmariamente, se me ha removido de mi puesto laboral en forma incausada, inmotivada y arbitraria, sin considerar mi situación actual, desoyendo todas las peticiones que realicé en pos de salvaguardar mi empleo, violando no sólo la normativa mencionada provincial, nacional e internacional, sino también nuestra Carta Magna, vulnerando el Principio de Razonabilidad -art. 28 CN-, toda vez que el demandado da cuenta de supuestas conclusiones sin explicar siquiera cómo se conformaron las mismas, o lo que es peor, sin hacer mención alguna a los argumentos de mi petición, lo cual torna infundado y por lo tanto irrazonable el acto." (cfr. foja cit.).-

Ofrece prueba (cfr. foja 26 vta.).-

II.- Que a fs. 46 y vta. se corre traslado de la demanda y documental acompañada a la Municipalidad de Río Gallegos, ordenado a foja 45 vta., contestando la demandada a fs. 50/51 vta..-

El municipio comienza su descargo solicitando el rechazo de la demanda, con imposición de costas a la contraria y con una general negativa de los hechos alegados por la actora (cfr. foja cit.).-

Niega la ilegalidad en los alcances del Decreto Municipal N° 615/2019 y que se hubieran violado principios constitucionales en el procedimiento administrativo (cfr. foja 50).-

Relata que mediante el Decreto N° 424 del 21 de febrero de 2017, se procedió a liquidar el cincuenta por ciento (50%) de los haberes del actor de conformidad con las previsiones del artículo 125 de la Ordenanza N° 1378, por haber cumplimentado el término de un año de licencia especial por afección o lesiones de largo tratamiento (cfr. foja 50 y vta.).-

Expone que el Decreto N° 347, del 22 de febrero de 2018, dio cuenta que el 16 de febrero de 2018 el actor cumplió el segundo año de carpeta por largo tratamiento, razón por la que se procedió a conceder licencia extraordinaria sin goce de haberes (cfr. foja 50 vta.).-

Expresa que el 23 de marzo de 2018, el actor peticionó ante la Dirección de Recursos Humanos el encuadramiento de su situación laboral conforme la copia legalizada del Certificado de Discapacidad extendido por la Junta Evaluadora de la Discapacidad. Sigue relatando que tal certificado indica: "…'psicosis de origen no orgánico, no especificada delirio, no inducido por alcohol o por otras sustancias psicoactivas trastornos de humor (afectivos) orgánicos.'". En atención al mismo, sigue su relato, el Departamento de Reconocimientos Médicos procedió a encuadrarlo en el inciso c) del artículo 127 del Estatuto Municipal: afecciones o lesiones de largo tratamiento (cfr. foja cit.).-

Señala que la Dirección General Legal y Técnica emite el Dictamen N° 519-DGLT-2018, el cual advierte que ninguno de los actos administrativos fueron objeto de recurso por el actor, opina que la presentación del Sr. Daniel Groppa debía ser rechazada por no encuadrar su dolencia como una afección crónica y/o lesión terminal (cfr. foja cit.).-

Afirma que posteriormente el actor solicitó su reingreso al municipio según la máxima categoría y grado alcanzado según su carrera profesional y legajo personal. Añade que el Dictamen N° 244-DGLT-2019 informa que no era viable acceder a la reincorporación debido a la inexistencia de alta médica. Agrega que ante lo dictaminado, se emitió el Decreto N° 615, del 20 de febrero de 2019, por el cual se declaró extinguida la relación laboral del actor, en razón de encontrarse

dentro de las causales de extinción laboral del artículo 125 -II Licencias Especiales para la Recuperación de la Salud- Artículo 127, inciso c) de la Ordenanza N° 6600, modificatoria de la Ordenanza N° 1378; y que dicho Decreto es procedente, ajustado a derecho en todas sus partes, emanado de la autoridad competente y se encuentra debidamente fundado. Transcribe parcialmente el artículo 127 inciso e) de la Ordenanza N° 1378 y, al respecto, dice que: "...como podrá observarse del texto de la norma precedente, es requisito sine quanon, que guarde absoluta identidad entre la patología que dio origen a la licencia de largo tratamiento, con la que conlleva a la incapacidad certificada del agente, cuestión que no se encuentra verificada en el caso traído a análisis." (cfr. fs. 51 y vta.).-

Ofrece prueba (cfr. foja 51 vta.).-

A foja 53 y vta. contesta vista el Sr. Agente Fiscal Subrogante ante este Tribunal, quien dictamina que la demanda instaurada es formalmente admisible, pudiendo avocarse este Alto Cuerpo al conocimiento de las actuaciones.-

Se ordena la apertura a prueba y se proveen las ofrecidas por las partes (cfr. foja 55). Certificada la producción de la prueba, se dispone la clausura del término probatorio y se ponen los autos a disposición de las partes para alegar (cfr. PE513652-2022). Tanto el actor como la demandada hicieron uso de este derecho (cfr. PE749637-2022 y PE741139-2022, respectivamente).-

En su alegato la demandada sostiene, en lo que aquí interesa, que: "Estando reincorporado el actor desde el 11/02/2022 y encontrándose firme y consentido el Decreto N° 818/22 esta parte no tiene otra obligación respecto de esta demanda contencioso administrativa, ya que se encuentra agotada y cumplida la pretensión del actor, que se encuentra laborando bajo las órdenes de nuestro mandante." (cfr. PE741139/2022, pág. 2).-

Por su parte, el actor peticiona, en su alegato, que se admita la demanda por los fundamentos que allí esgrime (cfr. PE749637-2022).-

En PE811189-2023 se llamó autos para sentencia, pasando a estudio en PE828000-2023.-

III.- Que con carácter previo a ingresar, eventualmente, a la resolución de la litis, corresponde analizar la afirmación de la Municipalidad de Río Gallegos formulada en su alegato, en el sentido de que al estar reincorporado el actor desde el 11 de febrero de 2022; y encontrándose firme y consentido el Decreto N° 818/22, se encuentra agotada la pretensión del actor (cfr. PE741139-2022, pág. 2).-

Recordemos que en el objeto de la demanda se solicita que se revoque el Decreto N° 615/19 por entender que es un acto nulo (cfr. foja 21).-

Ahora bien, el Decreto Municipal N° 818/22 no agota la pretensión del actor, ya que no revoca el Decreto N° 615/19, sino que sólo ordena la

reincorporación del actor: "...a partir del día 11 de febrero de 2022, en cumplimiento de la medida cautelar mencionada en los considerandos del presente y hasta tanto se encuentre en vigencia legal la misma..." (art. 1° del Decreto 818/22, agregado en PE414525-2022, ACR00012523.pdf del Incidente de Medida Cautelar y a fs. 79/80 del legajo del actor, este último agregado y reservado en Secretaría en etapa de prueba conforme PE507704-2022 y PE510663-2022).-

De la lectura del instrumento legal se puede inferir que no se ordena la derogación del Decreto N° 615/19 del 20 de febrero de 2019, que había extinguido la relación laboral del Sr. Daniel Benjamín Groppa con la Municipalidad, sino que tan solo reincorpora a la planta de personal Municipal al actor en atención a la medida cautelar dictada por este Excmo. Tribunal Superior de Justicia a fs. 109/114 vta. del Incidente y hasta tanto se encuentre vigente la misma. Es más, del considerando del Decreto N° 818/22 surge que el Decreto N° 615/19 se encuentra tan solo suspendido por imperio del Decreto Municipal N° 3865/21. De la lectura de este último Decreto surge que únicamente se suspende el Decreto N° 615/19 en razón de la medida cautelar de marras y hasta tanto se dicte sentencia definitiva; es decir, nunca se lo deroga (cfr. PE219437-2021 del Incidente de la Medida Cautelar).-

La medida cautelar referida fue ordenada por este Alto Cuerpo el 1° de junio de 2021 y dispuso suspender la ejecución del Decreto N° 615/19 durante la tramitación de los autos principales y hasta que se dicte sentencia definitiva firme; y dictar los actos administrativos correspondientes a fin de reincorporar al incidentista a un puesto laboral, asignándole funciones acorde a su situación de salud (cfr. foja 114 del Incidente de Medida Cautelar).-

En síntesis, al no haberse derogado el Decreto N° 615/19 y al supeditar la permanencia en la planta laboral del Sr. Daniel Groppa a la vigencia de la medida cautelar, conforme el Decreto Municipal N° 818/22, no se puede tener por satisfecha la pretensión del actor. Ergo, corresponde resolver el fondo de la cuestión postulada en la demanda.-

IV.- Que, conforme ha quedado trabada la presente litis, la cuestión a dilucidar es si ha existido alguna irregularidad, en el fondo o en la forma, en el dictado de la Decreto N° 615/19. Instrumento que extinguió la relación laboral que vinculaba al Sr. Groppa con el municipio local (cfr. foja 17).-

Por una cuestión de orden, corresponde escudriñar si se presentan en el caso irregularidades formales, para luego, eventualmente, examinar si existe algún vicio de fondo.-

Liminarmente, se debe mencionar que el artículo 1° del Decreto de la Municipalidad de Río Gallegos N° 615/19, dispuso, en su artículo 1°:

"Declárese extinguida la relación laboral que vinculaba a la Municipalidad de Río Gallegos con el agente Daniel Benjamín Groppa (D.N.I. N° 28.246.264 - Legajo Personal N° 73635 - Categoría 10 - Planta Permanente), a partir del día 16 de febrero de 2019, de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza Municipal N° 6600, modificatoria de la Ordenanza N° 1378 - Capítulo XVIII - De las Licencias - Artículo 125 - II Licencias Especiales para la Recuperación de la Salud - Artículo 127 - Inciso c) Afección o Lesiones de Largo Tratamiento, dispone un (01) año con goce íntegro de los haberes, un (01) año con el 50% y un (01) año sin goce de haberes, vencido este plazo quedará extinguida la relación laboral, de acuerdo a las razones expuestas en los considerandos del presente." (cfr. foja 17).-

De las copias del legajo del Sr. Groppa en la Municipalidad de Río Gallegos (documental remitida en soporte papel por la demandada, producida conforme constancia PE505605-2022 y reservadas en Secretaría en PE510663-2022 -en adelante también el "legajo"-), surge que el Sr. Daniel Groppa fue designado a partir del 10 de diciembre de 2011 como Auxiliar Administrativo, sin estabilidad, Categoría 10, dependiente del cupo personal del Concejal Dr. José Adrian Zavaley, conforme Resolución N° 016/11 del Concejo Deliberante de Río Gallegos (cfr. foja 9 del legajo).-

Desde el 1° de junio de 2013, se designó al Sr. Groppa en el Cargo de Jefe de División de Documentación y Registro dependiente del Departamento Despacho del Concejo Deliberante local, conforme Resolución N° 790/13 del Concejo Deliberante (cfr. foja 24 del legajo).-

A partir del 6 de septiembre de 2013, el Sr. Intendente municipal -mediante Decreto N° 3643/2013- designó al Sr. Groppa como Jefe de División Diseño, dependiente del Departamento de Estudios y Proyectos de la Dirección de Obras Públicas (cfr. foja 50 del legajo). Este nombramiento, como funcionario municipal, finalizó el 1° de febrero de 2014 por Decreto N° 806/14 (cfr. foja 52 del legajo).-

El 13 de marzo de 2014, por Decreto N° 981/14, se ratifica el contrato de locación de servicios celebrado entre el municipio y el Sr. Groppa para desempeñarse como auxiliar administrativo en la Secretaría de Obras Públicas y Urbanismo, a partir del 1° de febrero y hasta el 31 de diciembre de 2014 (cfr. fs. 53/55 vta. del legajo).-

Desde el 1° de febrero de 2016 se le otorga al actor el pase definitivo al Departamento de Forestación en la Categoría 10 -Planta Permanente-, conforme Resolución N° 112/16 de la Secretaría de Obras Públicas y Urbanismo (cfr. foja 65 del legajo).-

El Sr. Daniel Groppa usufructuó licencia especial por afección

o lesión de largo tratamiento del 16 de febrero de 2016 hasta el 15 de febrero de 2017. A partir del 16 de febrero de 2017 se le otorgó licencia por un año, con la liquidación del 50% de haberes (cfr. Decreto N° 424/17, obrante a foja 70 del legajo).-

El 16 de febrero de 2018 el Sr. Groppa cumplió el segundo año de carpeta médica por largo tratamiento (cfr. art. 127, inc. c), Licencia Especial para Recuperación de Afección o Lesión de Largo Tratamiento de la Ordenanza N° 6600). A partir de esa fecha. se le otorgó otro año de licencia, por el mismo motivo, por el término de un año y sin goce de haberes (cfr. Decreto N° 347/18, obrante a foja 72 del legajo).-

Finalmente, mediante Decreto Municipal N° 615/19, se dio por extinguida la relación laboral que vinculaba a la Municipalidad de Río Gallegos con el Sr. Groppa, a partir del 16 de febrero de 2019, al haberse vencido el plazo de la licencia. En el considerando de ese Decreto se explicitan los motivos del cese de la relación laboral, a saber: "Que la Ordenanza Municipal N° 6600, modificatoria de la Ordenanza N° 1378 - Capítulo XVIII - De las Licencias - Artículo 125 - II Licencias Especiales para la Recuperación de la Salud - Artículo 127 Inciso c) Afección o Lesiones de Largo Tratamiento, dispone un (01) año con goce íntegro de los haberes, un (01) año con el 50% y un (01) año sin goce de haberes, vencido este plazo quedará extinguida la relación laboral. Que habiendo vencido el plazo otorgado al agente Daniel Benjamín Groppa, a partir del día 16 de febrero de 2019, por licencia especial para la atención de afecciones o lesiones de largo tratamiento, el agente mencionado precedentemente...procede a la entrega de un petitorio referente al encuadre de la licencia médica largo tratamiento, a lo que se procede girar el expediente de referencia a la Dirección General Legal y Técnica solicitando tome conocimiento y posterior opinión jurídica...por el cual el Dr. Daniel Manuel José Manrresa ha dictaminado proceder a declarar Extinguida la relación Laboral entre el agente Daniel Benjamín Groppa y la Municipalidad de Río Gallegos [...] Que en consecuencia corresponde dictar el instrumento legal pertinente dando por extinguida la relación laboral con el Municipio." (cfr. foja 78 del legajo).-

V.- Que el artículo 125, inc. II) del Régimen para el Personal de la Administración de la Municipalidad de Río Gallegos (En adelante también: "el Estatuto") dispone que los agentes municipales tienen derecho a licencias para la recuperación de la salud, una de las cuales es por afecciones o lesiones de largo tratamiento, regulada en el artículo 127, inc. c del Estatuto, modificado por Ordenanza N° 6600. Esta fue el tipo de licencia que le concedió el municipio al actor.-

El marco normativo que regula el régimen de licencias en caso

de afecciones o lesiones de largo tratamiento se encuentra regulado por los artículos 125 y 127 del Estatuto.-

Ahora bien, el artículo 127, inc. c) del Estatuto establece: "c) Afecciones o Lesiones de Largo Tratamiento: Para la atención de afecciones o lesiones de largo tratamiento que inhabiliten para el desempeño del trabajo y para los casos de intervenciones quirúrgicas y tratamientos por infertilidad, no comprendidas en el Apartado a) 'Afecciones o lesiones de corto tratamiento', se acordará hasta un (1) año con goce íntegro de haberes, un (1) año con el cincuenta por ciento (50%) y un (1) año sin goce de haberes, vencido este último plazo quedará extinguida la relación laboral. Para el otorgamiento de esta licencia no será necesario agotar previamente los cuarenta y cinco (45) días a que se refiere el apartado a) 'Afecciones o lesiones de corto tratamiento'." (apartado modificado por Ordenanza N° 6600).-

De lo expuesto, si se hiciera únicamente una lectura aislada del artículo 127, inc. c del Estatuto, se compadece con el accionar de la Comuna. Pues ante la presencia de una afección o lesión de largo tratamiento otorga una licencia por un año con goce de haberes, de otro año más, con la percepción del 50% del sueldo, y de un tercer año sin salario. Finalmente extingue la relación laboral luego de tres años de licencia.-

Sin embargo, la situación del actor exigía también la aplicación del artículo 127, inc. e) del Estatuto Municipal, el que expresa: "e) Incapacidad: Cuando se compruebe que las lesiones o enfermedades por las que se hubiera acordado licencia con arreglo a lo previsto en los apartados c) 'Afecciones o lesiones de largo tratamiento' y d) 'Accidentes de trabajo' son irreversibles o han tomado un carácter definitivo, los agentes afectados serán reconocidos por una Junta médica del servicio de reconocimientos médicos de la Municipalidad, la que determinará el grado de capacidad laborativa de los mismos, aconsejando en su caso el tipo de funciones que podrán desempeñar como asimismo también el horario a cumplir, el que no podrá ser inferior a cuatro (4) horas diarias. Esta excepción se acordará con goce íntegro de haberes por un lapso que no podrá extenderse por más de un (1) año en todo el curso de su carrera. En caso de que la incapacidad dictaminada sea total, se aplicarán las leyes de seguridad social.".-

Antes de su cesantía, el actor presentó el 22 de mayo de 2018, ante la Municipalidad, Certificado de Discapacidad (Ley 22.431) emitido por la "Junta Evaluadora de la Discapacidad de Río Gallegos" dependiente del Ministerio de Salud y Ambiente de la Provincia de Santa Cruz. En dicho documento se le diagnostica al Sr. Daniel Groppa: "Psicosis de origen no orgánico, no especificada Delirio, no inducido por alcohol o por otras sustancias psicoativas Transtornos del humor (afectivos), orgánicos." (cfr. fs. 18 y 20 del Expediente Administrativo N°

564/17).-

Recordemos que el Certificado Único de Discapacidad acredita plenamente la discapacidad en el territorio nacional a los efectos que nos conciernen (cfr. art. 3 de la Ley 22.431).-

Para mayor detalle del cuadro clínico que padecía el actor antes de su cesantía, consta informe de la Psiquiatra, Dr. Gabriela Patricia Pedernera, quien expuso: "Certifico que el Señor Groppa está en tratamiento desde el 23/2/16. Que concuerdo con lo dictaminado por los Profesionales que le otorgaron el Certificado de Discapacidad por cuanto se encuentra con sus capacidades disminuidas por su enfermedad manifestándose en Transtornos cognitivos (estados confusionales) que concuerda con lo que la junta pone como 'Delirio y/o psicosis' utilizando otra nomenclatura y alteración de las funciones ejecutivas. Lo que ellos manifiestas con terminología antigua es el Delirium. El paciente es tratado por Depresión Mayor F32.2 concordante con los Transtornos del humor que describe la Junta lo que pasa que ellos utilizan otra nomenclatura no al DSMV utilizado por la Comunidad científica de los Psiquiatras. Que presenta Ansiedad F41.01, todo reactivo a Mobbing laboral. Sin más, RGL 9/11/18." (cfr. foja 31 del Expediente Administrativo N° 564/17).-

Inclusive, el propio actor solicitó, el 3 de enero de 2019 (también antes de que se decretara la extinción de la relación laboral), la readecuación de su relación de empleo en atención a ser una persona con discapacidad. En la misma presentación se agravia de que se considere a su dolencia como una enfermedad inculpable de largo tratamiento, lo que posibilitaba la finalización del vínculo laboral por el transcurso de tres años (cfr. fs. 28/30 del Expediente Administrativo N° 564/17).-

Con los diagnósticos reseñados se debió disponer que el Sr. Daniel Groppa fuera reconocido por una Junta Médica del Servicio de Reconocimientos Médicos de la municipalidad. Dicha Junta debió haber determinado si la dolencia del actor era reversible o si había adquirido un carácter definitivo y determinar su grado de capacidad laborativa; aconsejando, en su caso, el tipo de funciones que podría desempeñar, como asimismo el horario a cumplir (cfr. art. 127, inc. e del Estatuto del Empleado Municipal).-

Al haberse omitido este trámite esencial se ha producido una irregularidad en el procedimiento administrativo que condujo al Dictado del Decreto Municipal N° 615/19, con un claro perjuicio en contra del actor: la pérdida de su empleo. Estas circunstancias obligan a declarar la nulidad de dicho acto administrativo.-

El artículo 7 de la Ley N° 1260 de Procedimientos

Administrativos establece los requisitos esenciales del acto administrativo. Entre los que se encuentran los de procedimientos. Lo que se traduce en que antes de la emisión del acto administrativo deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitamente del ordenamiento jurídico (cfr. art. 7, inc. d de la Ley N° 1260).-

Por su parte, el artículo 14 de la Ley N° 1260 declara nulos de nulidad absoluta e insalvable los actos dictados con violación de las formas esenciales. Tal es el caso que nos ocupa, por haberse omitido un procedimiento esencial para el dictado del acto.-

Es menester tener presente que el principio constitucional de debido proceso es aplicable también al procedimiento administrativo, con criterio amplio, no restrictivo (cfr. TSJ Santa Cruz, Contencioso Administrativo, Tomo XV, Reg. 958, Folio 2902/2910. En el mismo sentido ver Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, T. II, IX-13.). El debido proceso administrativo ha sido reconocido expresamente en el artículo 1°, inciso f) de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 1260.-

Recordemos que el respeto al debido proceso previo al dictado del acto administrativo es un requisito esencial de éste. En esta inteligencia se ha dicho: "Dada la importancia del procedimiento administrativo como elemento del acto administrativo, que en definitiva será su producto final, diremos que cuando se han omitido parcialmente los procedimientos administrativos esenciales...el acto administrativo estará viciado de nulidad absoluta por imperio de lo dispuesto en el art. 14, inc. b, de la LNPA." (cfr. Canosa, Armando N., Procedimiento administrativo: recursos y reclamos. 1. 3.° ed. (ebook) Buenos Aires, 2017, Astrea, pág. 188. Disponible en: http://www.astreavirtual.com.ar (Accesado 01 Aug. 2024)).-

Con el criterio aquí postulado se ha dicho en doctrina que: "El requerimiento y la consideración del dictamen (entre ellos los emitidos por Juntas Médicas) son elementos necesarios para la formación del acto administrativo. Su omisión constituye un vicio en la emisión del acto, causal de nulidad (arts. 7°, inc. d, y 14, LNPA)." (cfr. Dromi, José Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Tomo 1, 1ª ed. (ebook), Buenos Aires, 1987, Astrea, pág. 210. Disponible en: http://www.astreavirtual.com.ar (Accesado 03 Aug. 2024)). En casos como el presente, el acto administrativo resulta nulo: "...pues está viciado uno de sus elementos: la voluntad administrativa, definida como el concurso de elementos subjetivos (voluntad de los individuos- funcionarios) y objetivos (la declaración y el proceso en que actúan). Más específicamente, el vicio ataca la voluntad administrativa en su aspecto objetivo, en la preparación o actos previos a la emisión de la declaración." (cfr. aut.y ob. cit. (ebook), pág. 213. Disponible en:

http://www.astreavirtual.com.ar (Accesado 03 Aug. 2024)).-

Con criterio similar al aquí expuesto se ha sostenido jurisprudencialmente que: "Es nulo el acto administrativo por el cual se dispuso la cesantía de un agente municipal con fundamento en que, habiendo vencido el plazo acordado para el goce de una licencia por enfermedad de largo tratamiento, el mismo no se encontraba en condiciones de reintegrarse a sus tareas habituales, toda vez que no existe en las actuaciones administrativas -ni la autoridad administrativa ha acreditado- ninguna constancia que indique que al tiempo de agotarse la licencia por enfermedad de largo tratamiento, la actora se encontrara imposibilitada de reasumir sus tareas habituales, requisito éste que, de acuerdo con el marco jurídico aplicable, es el antecedente necesario de la cesantía." (cfr. SCBA, sum. "Gamboa, María E. c/ Municipalidad de Moreno", del 15 de marzo de 2006, www.informacionlegal.com.ar. Cita online: 70036562).-

Por lo expuesto, el Decreto Municipal N° 615/19 que declaró extinguida la relación laboral que vinculaba a la Municipalidad de Río Gallegos con el Sr. Daniel Benjamín Groppa resulta nulo, toda vez que fue dictada con violación del debido proceso administrativo, en atención a que se omitió la realización del reconocimiento médico previsto en el artículo 127, inc. e) del Estatuto Municipal, en vista de la patología del actor. En consecuencia, la demandada deberá dictar un nuevo acto administrativo en el término de sesenta (60) días hábiles, previo cumplimiento de dicho trámite.-

En razón de todo lo expuesto, a la **primera cuestión** voto por la **afirmativa**.-

Los Dres. **Reneé Guadalupe Fernández**, **Fernando Miguel Basanta**, **Paula Ernestina Ludueña Campos** y **Daniel Mauricio Mariani** por compartir sus fundamentos, **adhieren** al voto de la Dra. **Alicia de los Ángeles Mercau**.-

A la **segunda cuestión** la Dra. **Mercau** dijo:

Que por todo lo expuesto, propongo se dicte sentencia haciendo lugar a la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Sr. Daniel Benjamín Groppa a fs. 21/28 contra la Municipalidad de Río Gallegos, declarando la nulidad del Decreto Municipal N° 615/19 y de los actos dictados en su consecuencia; disponiendo que dicho organismo dicte un nuevo acto administrativo, en el término de sesenta (60) días hábiles, previa realización del reconocimiento médico, conforme lo establecido en los considerandos; imponiéndose las costas en el orden causado de conformidad a lo establecido en el artículo 90 del CPCA, Ley N° 2600; y difiriendo la regulación de honorarios del letrado interviniente -por la parte actora- hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr.

Resolución General AFIP N° 689/1999).-

Los Dres. **Reneé Guadalupe Fernández, Fernando Miguel Basanta, Paula Ernestina Ludueñá Campos** y **Daniel Mauricio Mariani, adhieren** al pronunciamiento propuesto por la Dra. **Alicia de los Ángeles Mercau**.-

En virtud de todo lo expuesto, se dicta la siguiente sentencia:

Río Gallegos, 13 de noviembre de 2024.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y el voto unánime de los Sres. Vocales, Dres. Alicia de los Ángeles Mercau, Paula Ernestina Ludueña Campos, Reneé Guadalupe Fernández, Fernando Miguel Basanta y del Sr. Presidente, Dr. Daniel Mauricio Mariani; y oído que fue el Sr. Agente Fiscal Subrogante, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia;

FALLA:

1°) Haciendo lugar a la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Sr. Daniel Benjamín Groppa, a fs. 21/28, contra la Municipalidad de Río Gallegos, declarando la nulidad del Decreto Municipal N° 615/19 y de los actos dictados en su consecuencia.-

2°) Disponiendo que la Municipalidad de Río Gallegos dicte un nuevo acto administrativo, en el término de sesenta (60) días hábiles, previa realización del reconocimiento médico, conforme lo establecido en los considerandos.-

3°) Imponiendo las costas en el orden causado.-

4°) Difiriendo la regulación de honorarios del letrado interviniente -por la parte actora- hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes.-

5°) Regístrese y notifíquese. Oportunamente devuélvanse las actuaciones administrativas mediante oficio y archívese la presente causa.-

DANIEL MAURICIO MARIANI
Presidente
Tribunal Superior de Justicia

ALICIA DE LOS ÁNGELES MERCAU
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

Siguen...///

///…las firmas.-

PAULA ERNESTINA LUDUEÑA CAMPOS
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

RENEÉ GUADALUPE FERNÁNDEZ
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

FERNANDO MIGUEL BASANTA
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

MARCELA SILVIA RAMOS
Secretaria
Tribunal Superior de Justicia