

D`ANTONIO, CLAUDIO DANIEL C/ MUNICIPALIDAD DE CONCORDIA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" -EXPTE. 2764/CU-

///CUERDO:

En la ciudad de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos, a los nueve días del mes de febrero de dos mil veintiséis, reunida en Acuerdo la Cámara en lo Contencioso Administrativo Nro. 2 con asiento en la ciudad antes mencionada, integrada por los Dres. Mariano Alberto López y Federico José Lacava, y la Dra. María Fernanda Erramuspe, asistidos por el Secretario autorizante (interino), fueron traídas a resolver las actuaciones "**D`ANTONIO, CLAUDIO DANIEL C/ MUNICIPALIDAD DE CONCORDIA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Expte. 2764/CU.**

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: Lacava, Erramuspe y López.

Examinadas las actuaciones, el tribunal se planteó la siguiente cuestión: ¿se debe hacer lugar a la demanda interpuesta? En su caso, ¿cómo se deben imponer las costas del pleito?

A LA CUESTIÓN PROPUESTA EL DR. LACAVA DIJO:

A. ANTECEDENTES

1. La Demanda

Se presentó Claudio Daniel D'Antonio, por su propio derecho, con el patrocinio letrado del Dr. Walter Noir, y promovió demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Concordia impetrando la declaración de nulidad del Decreto 213/2024 DEM, de fecha 14/2/2024, a través del cual la demandada derogó el Decreto 1279/2023 DEM que había dispuesto su incorporación a planta permanente municipal a partir del 01/9/2023-.

En consecuencia, pretendió su reincorporación a la grilla de agentes municipales, en el cargo y jerarquía acordada en el referenciado decreto, y el pago de los haberes mensuales no abonados a partir del cese de la relación laboral, con más intereses y costas.

Previo a exponer los hechos, esgrimió que el suyo configuraba un caso de revocación del nombramiento mediante decreto del Departamento Ejecutivo sin realizar la declaración de ilegitimidad que el art. 17, inc. c, de la Ley 7061 exige como condición previa a la acción de lesividad.

Relató ser abogado de profesión y que ingresó al servicio de la Municipalidad de Concordia el 01/10/2017, bajo contrato sin aporte para desempeñar las funciones de asesoramiento letrado en el Instituto de Vivienda y Tierras Autárquico Municipal (IvyTAM).

Añadió que posteriormente se le asignaron tareas más jerárquicas -adicionales o concomitantes- en el área Legal y Técnica de la Secretaría de Gobierno, percibiendo las bonificaciones pertinentes a sus nuevas tareas.

Explicó que por Decreto 34/2018, del 16/1/2018, se lo designó Vocal del Instituto de Vivienda Municipal, a lo que le siguieron sucesivos

nombramientos con distintas funciones siempre ligadas a su calidad de profesional del derecho, a saber: coordinador legal de la Secretaría de Gobierno (art. 28 del Decreto 775/2018); coordinador legal de la Secretaría de Control de Gestión (art. 23 del Decreto 1765/2019); vicepresidente del INVyTAM desde el 9/3/2022 al 18/3/2022 (Decreto 293/2022); y representante de la Comisión Municipal de Control de Concesión del predio termal (Decreto 1360/2022).

Expuso que mediante Resolución 7235/2023 del 14/9/2023, se dispuso su contratación con aportes a partir del 01/8/2023 y hasta el 30/11/2023, asignándole la categoría 5, manteniendo el cargo designado con un adicional por función.

Aclaró que, posteriormente, mediante Decreto 1279/2023 del 20/9/2023 se dispuso su pase a planta permanente, atendiendo a su legajo y a sus antecedentes como contratado (con y sin aportes) desde el año 2017.

Mencionó que, incluso la nueva gestión de gobierno, mediante Resolución 721/2023 del Ente de Obras Sanitaria (en adelante EDOS), del 18/12/2023, lo designó como asesor legal, resaltando en sus considerandos, como motivación, "los excelentes antecedentes y actitudes personales de los designados...".

Luego, por Decreto 213/2024 DEM del 14/2/2024 se procedió a derogar el Decreto 1279/2023 -invocando razones de ilegitimidad- y dejó sin efecto las Resoluciones nro. 7235/2023 y 7236/2023, disponiendo igualmente dejar sin efecto su designación en planta permanente.

Reseñó que de los argumentos allí expuestos surgiría la supuesta "ilegitimidad" del Decreto derogado, agravándose de que no se aludió al desempeño laboral del agente en las funciones que cumplía hasta su desafectación y que habían sido asignadas por la autoridad competente.

Insistió nuevamente en la necesidad insalvable de promover la acción judicial de lesividad de manera previa y ante un juez, por no estar entre las facultades legales y/o constitucionales de la Administración la potestad de derogar actos administrativos firmes, consentidos y/o ejecutoriados.

Prosiguió señalando que en fecha 07/3/2024, interpuso el recurso de revocatoria al que habilita el art. 76 de la Ordenanza 31641 contra el Decreto 213/2024 argumentando, entre otras consideraciones, que el Decreto 1279/2023 se encontraba firme y consentido y que había tenido principio de ejecución, generando derechos subjetivos que vedaban al Ejecutivo municipal declarar su nulidad, derogación o supresión en sede administrativa, debiendo, para el caso de entender la comuna que se trataba de un acto ilegítimo, peticionar su nulidad por la vía judicial previa declaración de lesividad del mismo.

Narró que mediante el Decreto 443/2024, de fecha 03/4/2024, su recurso fue rechazado bajo el argumento de que pretendió revocar un decreto

definitivo dictado por el Departamento Ejecutivo y no una "simple resolución administrativa dictada durante el trámite de un expediente". Al respecto, adujo una errónea interpretación de los alcances del recurso instituido por la Ordenanza de Trámites Administrativos, pues lo atacado fue una resolución en su sentido amplio, es decir, la acción y efecto de resolverse algo.

Adentrándose en la cuestión fondal, resaltó que la relación de empleo público municipal se rige por la Ordenanza 11275 y sus modificatorias, cuyos artículos 1 y 7 procedió a citar. En tal sentido planteó sólo podría haber sido separado de su cargo en caso de haberse observado mal desempeño en sus funciones, mediante un acto debidamente fundado que explique circunstanciadamente las razones de tal decisión. Adujo que ningún pasaje del Decreto 213/2024 hace referencia a su desempeño laboral.

Trajo a colación el precedente "MUÑOZ", dictado por el Superior Tribunal de Justicia provincial el 27/5/2020, en el que se estableció la necesidad de la acción de lesividad como condición para dejar sin efecto la designación del agente en cuestión. Citó más jurisprudencia en torno a ello. Puntualizó que, al faltar la acción de lesividad, la cuestión devino prácticamente de puro derecho (sic).

Sostuvo estar en juego valores importantes de la democracia y la Constitución como son el principio de legalidad, de estabilidad, de certidumbre jurídica de los actos -en especial cuando vienen del Estado-, del debido derecho de defensa, de inocencia, de restablecimiento del orden legal, del estado de derecho entre otros.

En particular afirmó violentada la presunción de legitimidad emanada de todo acto estatal, afianzada en el caso al haber generado derechos subjetivos en su destinatario. Asimismo, con cita del art. 14 bis de la Constitución nacional, se injurió de la vulneración de sus derechos a la "estabilidad" en el empleo y a trabajar.

Argumentó que si bien no estaba aún amparado por la garantía a la estabilidad -por no haber transcurrido los seis meses que establece la norma local-, estuvo designado en planta permanente, notificado y en posesión de su cargo -cumpliendo las funciones encomendadas por la administración municipal-, por tanto, titular de un derecho subjetivo que había ingresado a su patrimonio únicamente atacable en los términos del art. 7º de la Ordenanza de Escalafón.

A más de ello, invocó la nulidad del acto como consecuencia de la discriminación por razones políticas, al pertenecer el actor a un partido distinto al que ganara las elecciones municipales.

Cerró su presentación acompañando y ofreciendo prueba.

2. Admisibilidad, opción procesal y ampliación de demanda

Previo intervención del Ministerio Público Fiscal, por Presidencia se declaró la admisibilidad del proceso, y ante la opción ejercida, se imprimió a

las actuaciones el trámite sumario. En esa misma oportunidad amplió la prueba ofrecida oportunamente.

3. Intervención de Fiscalía de Estado

En fecha 27/12/2024 tomaron intervención los Dres. Pablo Giannini, en su carácter de Fiscal de Estado Adjunto de la provincia de Entre Ríos, y Flavia Romina Collante Wojcicki, integrante del cuerpo de abogados de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos, invocando hacerlo de conformidad a las atribuciones que le corresponden en el marco de lo dispuesto por el art. 209 de la Constitución provincial y art. 11 de la Ley 7296.

4. Contestación de demanda

En respuesta al traslado, se presentó el Dr. Carlos Ignacio Del Valle, en nombre y representación de la Municipalidad de Concordia, con el patrocinio letrado de la Dra. Milagros Josefina Servin y, en dicho carácter procedió a contestar demanda, solicitando al tribunal que, al resolver, disponga su rechazo con imposición de costas al pretendiente vencido.

Luego de formular las negativas de rigor, aclaró que el actor pretende se haga lugar a su acción y, por ende se deje sin efecto la vigencia del Decreto 213/2024 retrotrayendo la relación laboral con anterioridad a su dictado, disponiendo la reserva de la planta permanente, mientras, se mantenga su situación entonces actual de Asesor Legal en EDOS.

Seguidamente detalló el historial de la situación de revista del agente surgida del informe de la Dirección de Recursos Humanos de la Municipalidad de Concordia. Destacó que el ingreso de D'Antonio al organismo autárquico había sido sin concurso y/o procedimiento de selección y/o evaluación de ningún tipo, estando ello reconocido en el escrito promocional.

Agregó que luego pasó a revestir un cargo político como funcionario de gestión municipal, para posteriormente desarrollar labores durante casi cinco años como funcionario político en forma sucesiva e ininterrumpida, habiendo dejado de lado sus tareas para las que había sido oportunamente contratado, cuestiones que enarboló también como reconocidas por el actor en su libelo de inicio.

Prosiguió narrando que, luego de conocidos los resultados de las elecciones y antes de que asuman las nuevas autoridades, el actor, sin concurso ni evaluación de aptitudes, y mientras desarrollaba sus funciones como funcionario político de la gestión saliente, fue vinculado bajo la modalidad de contratado con aportes, manteniendo el cargo político designado con un adicional por función. Relató que un mes y veinte días después fue designado en planta permanente sin discontinuar en paralelo sus funciones como funcionario político.

Hizo hincapié en que el actor desempeñó tareas desde el 2017 como contratado y sin aportes, pero que tales funciones cesaron en 2018 al asumir como funcionario de gestión municipal.

Referenció al art. 2 de la Ordenanza 38878 que dispone que el ingreso a la planta permanente de la administración municipal se realizará exclusivamente mediante concursos de ingreso públicos y/o cerrados, de acuerdo a las necesidades, vacantes y especificaciones técnicas y/u operativas, y resaltó que el art. 4 de esa ordenanza impone la obligatoriedad de una instancia de capacitación sobre las temáticas que allí se indica para el acceso a la planta permanente.

En ese sentido, tildó de evidente que el actor siguió cumpliendo sus funciones como funcionario político en paralelo hasta el final de la gestión, así como también que no concursó ni se capacitó, como lo exige la normativa vigente.

Explicó que transitado el plazo prudencial de estudio de las designaciones efectuadas por la gestión saliente, observada la que calificó de "flagrante" nulidad del acto administrativo de designación de D'Antonio por ausencia del procedimiento preestablecido y ponderando la existencia de un impedimento legal (que identificó en la Ordenanza 32637, que impedía su designación en planta permanente hasta un año después de finalizado su mandato), en uso de sus facultades legales simplemente procedió a dejar sin efecto el viciado Decreto 1279/2023, mediante el dictado del Decreto 213/2024.

Citó jurisprudencia referente a la nulidad de las designaciones cuando no se dictan de acuerdo con los procedimientos formales impuestos por las leyes y reglamentos en salvaguarda del interés público.

En relación a la posibilidad de que la propia administración pueda revocar por sí y ante sí los actos administrativos irregulares nulos de nulidad absoluta, justificó su procedencia mencionando, entre otros pronunciamientos, al fallo "Furlotti" de la Corte federal.

Resaltó estar en juego en el caso la afectación de derechos de terceros, al imposibilitar a los restantes agentes públicos municipales de participar en un procedimiento de ascenso, afectándose de este modo el principio de igualdad y el derecho a la carrera que les asiste en su carácter de tales, sin perjuicio de los vicios en el procedimiento y en el objeto, ya aludidos.

Concluyó su responde ofreciendo prueba y formulando reserva del caso federal.

5. Dictamen del Ministerio Público Fiscal

Requerida la opinión del Ministerio Público Fiscal, se expidió el Sr. Fiscal de Cámara de la jurisdicción, Dr. Alejandro Javier Bonnin-, quien propició hacer lugar a la demanda incoada.

Sustentó la opinión antedicha en la irrevocabilidad de los actos administrativos por la propia administración, como garantía de la propiedad y de los derechos adquiridos y a fin de evitar que la autoridad pública haga justicia por sí misma.

Siguiendo esos lineamientos, entendió que si el municipio demandado advirtió que el mencionado decreto presentaba vicios sustanciales causantes de nulidad absoluta, debió oportunamente revocar o sustituir el acto en su propia sede antes de que aquel sea notificado al destinatario y cause efectos; o, en su defecto, pedir judicialmente su anulación por medio de la acción de lesividad contemplada en el art. 17, inc. e, del CPA.

Trajo en apoyo de su posición lo dispuesto por esta Cámara en el precedente "Michel, Griselda Verónica c/ Municipalidad de Basavilbado s/ Contencioso Administrativo", Expte. 1476/CU, del 03/4/2024, solución que consideró replicable en autos.

Sostuvo no haber dudas que el acto administrativo cuya validez la administración cuestiona, ha creado derechos subjetivos en cabeza del actor, que han ingresado en la esfera de su patrimonio, tornándolo de ese modo irrevocable administrativamente.

Concluyó que el municipio concordiente necesariamente debió declarar el Decreto 1279/23 lesivo a los intereses públicos por razones de ilegitimidad; y recién luego acudir a la justicia para solicitar su revocación, por medio de los carriles adjetivos expresamente previstos a tal fin, sin perjuicio de considerar las razones fácticas y jurídicas invocadas como atendibles.

Finalmente, se dispuso pasar los autos a despacho para dictar sentencia.

B. SOLUCIÓN

1. Esquema pretensivo

Resumidas en prieta síntesis las posturas de las partes, así como la opinión del Ministerio Público Fiscal, corresponde poner de resalto que la cuestión sometida a decisión se concentra en determinar si el acto administrativo impugnado adolece de vicios que lo invaliden y, en caso afirmativo, si resultan procedentes las pretensiones accesorias de reincorporación y pago de salarios caídos.

Habida cuenta de la condición que supedita el abordaje de estas últimas, las examinaré en el orden sugerido.

2. Pretensión de nulidad

Ingresando al tratamiento de la pretensión principal, interesa la actora se declare la nulidad del Decreto 213/2024 del Departamento Ejecutivo municipal, de fecha 14/2/2024, por el que se revocó (el decreto dice 'derogar') su designación en planta permanente sucedida por Decreto 1279/2023 DEM, del día 20/9/2023.

La lectura del promocional permite avizorar que quien acciona sustenta la ilegitimidad del comportamiento comunal en dos argumentos marcadamente definidos.

El primero, que el decreto impugnado es ilegal pues dispuso la baja del actor en violación del procedimiento establecido en el estatuto

municipal para la remoción del personal de planta permanente. Dado que las invocadas fueron razones de ilegitimidad, para dejar sin efecto el acto administrativo de pase a planta permanente el municipio debió promover una acción judicial de lesividad y no su simple derogación en sede administrativa.

El restante, que el decreto es igualmente ilegítimo porque se halla motivado en el odio y la discriminación política por ausencia de afinidad con la ideología de gobierno.

Entiendo prioritario concentrarme en el primero de ellos, esto es, en la endilgada imposibilidad de que la administración comunal revoque por sí y ante sí el decreto de incorporación del actor a la planta permanente municipal. Postulo ese camino porque, de comprobarse que el municipio carecía de dicha potestad, tal conclusión vuelve insípido el tratamiento del restante reproche.

3. Plataforma fáctica

En el modo en que fuera traba la contienda, puede partirse de una plataforma fáctica sólida, afirmando que no se encuentra controvertida la situación de revista y el historial de servicios del actor, tanto en su condición de funcionario político como integrante de planta transitoria y permanente municipal.

En ese sentido, coinciden las partes que D'Antonio comenzó su vínculo como contratado sin aportes dependiente del Instituto de Viviendas y Tierras Autárquico Municipal, el que discurrió sin solución de continuidad entre el 10/1/2017 y el 31/6/2018.

También concuerdan que, como funcionario político designado por Decreto 775/2018, desarrolló funciones como Coordinador Legal de la Secretaría de Gobierno entre el 01/7/2018 al 31/8/2023, y que en idéntica condición fue designado vicepresidente del Instituto de Viviendas y Tierras Autárquico Municipal a partir del 16/2/2023 –Decreto 259/2023-.

Asimismo, reconocen que fue nuevamente contratado, esta vez con aportes, como dependiente de la Secretaría de Gobierno y Hacienda municipal entre el 01/8/2023 y 31/8/2023 –Resolución 7235/2023-, y que se lo incorporó en la categoría 5 de planta permanente como dependiente de la Secretaría de Gobierno y Hacienda municipal a través del Decreto 1279/2023 DEM-, ejerciendo funciones en la Subsecretaría Legal y Técnica desde el 01/9/2023, y desde el 05/12/2023, en la División Sumarios, esto último en virtud del Decreto 1721/2023 DEM.

Finalmente, tampoco se halla discutido que por Decreto 213/2024 DEM, del 14/2/2024, el municipio derogó el Decreto 1279/2023 DEM y dejó sin efecto las Resoluciones 7235/2023 y 7236/23, y que aquél repelió el recurso interpuesto contra el acto derogatorio por el aquí actor.

4. Escrutinio

Debo decir que la respuesta al interrogante sobre si la comuna gozaba de aptitud revocatoria se presenta compleja, a partir de apreciar que el ordenamiento municipal de Concordia, no teorizando sistemáticamente sobre los actos administrativos, luce huérfano de un régimen de extinción de los mismos. No obstante, es posible reconstruir sus linderos partiendo de dispositivos vigentes que, aunque aislados, señalan directrices de indudable valor hermenéutico.

En esa dirección y llamado a brindar una solución, en sintonía con la opinión del Ministerio Público Fiscal, albergo convicción de que el municipio demandado no pudo legítimamente revocar (o derogar) por sí el Decreto 213/2024. Lo sostengo en dos órdenes de justificaciones.

4.1. Inviabilidad de la técnica empleada

La primera de ellas se apoya en el soslayo de la técnica extintiva prevista para la causa que dio origen al perecimiento del acto. Con mayor precisión, si la objeción endilgada al acto de nombramiento de D'Antonio residió en netas razones de *ilegitimidad* (soslayo del mecanismo de ingreso a planta permanente impuesto por la Ordenanza 36878/19 HCD y vulneración de la prohibición impuesta por la Ordenanza 32637/03 HCD), entonces la administración comunal solo podía restar validez al acto lesivo mediante sentencia judicial de nulidad y, no, como finalmente lo hizo, ejecutoriando en su propia sede la decisión derogatoria.

Verdad es que la ley de procedimientos administrativos nacional estipula que el acto administrativo *irregular*, esto es, el afectado de 'nulidad absoluta' por presentar un vicio grave alguno de sus elementos esenciales, *debe* anularse o sustituirse en sede administrativa por razones de ilegitimidad, y que ello puede hacerse incluso si el mismo hubiere generado derechos subjetivos otorgados válidamente a título precario que se estén cumpliendo¹. El dispositivo en cita revela con inusitada claridad que la administración nacional tiene *expresamente* reconocida la prerrogativa de revocar por sí y ante sí los actos administrativos viciados de nulidad absoluta. ¿Su fundamento? El interés público comprometido en la vigencia plena del orden jurídico² y la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte federal en plurales pronunciamientos³.

No puede desconocerse entonces que el Ejecutivo nacional cuenta con competencia para revocar por sí sus actos ilegítimos, pues ha sido expresamente constreñido por ley para hacerlo. Restando un principio capital del Estado Constitucional de Derecho el sometimiento de la administración a la

1 cfr. art. 17, Ley 19549, texto según Ley 27247.

2 cfr. COMADIRA, Julio R., La anulación de oficio del acto administrativo y la denominada cosa juzgada administrativa, Ciencias de la Administración, Bs. As., 1998, p. 212.

3 Cfr. CSJN, "Furlotti Setien Hnos. SA c/ INV", Fallos 314:322 y "Astilleros Mestrina SA de CYRNICYF C/ Estado nacional - Ministerio de Economía", Causa A.414 XLIV, del 14/9/2010.

juridicidad, parece central concluir que la administración federal, no es que *puede* revocar por sí los actos ilegítimos, sino que *debe* dejarlos sin efecto en su sede.

Diversa es la solución que se suscita en el municipio de Concordia, pues, a pesar de la ausencia, como en el plano nacional, de un régimen que sistematice los contornos del acto administrativo, disposiciones de distinto tenor impiden a la administración municipal la posibilidad de extinguir por sí misma su actividad si el reproche se edifica en razones de *ilegitimidad*. Corresponde brevemente enunciarlas.

He de principiar por la normativa de estirpe constitucional, claramente imperante en todo municipio entrerriano. Según nuestros Convencionales, son los jueces quienes ostentan la competencia para declarar la nulidad por ilegitimidad de las disposiciones administrativas. Dijo el Constituyente provincial, en su última reforma, que todo acto, decreto u ordenanza que contravenga la Carta Magna o las leyes dictadas en su consecuencia solo puede ser *invalidado* mediante demanda de los interesados ante los tribunales competentes (cfr. art. 60 Constitución provincial). Por consiguiente, de frente a una decisión administrativa a la que se imputa desapego a la legalidad, con independencia de su mayor o menor gravedad, atañe al Poder Judicial la competencia para expulsarla del mundo jurídico.

Si bien se puede reprochar a la inteligencia postulada, que la norma constitucional no identifica nominalmente al Estado como uno de sus legitimados, lo cierto es que la referencia a todo 'interesado' no margina a la autoridad estatal del deber de acudir a la Justicia para neutralizar la presunción de legalidad que emana de sus actos ilegítimos.

También merece colacionarse la normativa de talante adjetivo. El legislador provincial califica de actos irrevocables administrativamente a los declarados lesivos a los intereses públicos por razones de *ilegitimidad*, haciendo reposar en el tribunal contencioso administrativo la aptitud para disponer su anulación (cfr. art. 17, inc. e, Ley 7061). Para el denominado 'código procesal administrativo', las decisiones administrativas ilegítimas solo pueden anularse en sede judicial.

Si el aludido dispositivo impone motorizar a la Justicia los actos que considera 'irrevocables' en su sede, no puede dudarse entonces que esto último se presenta cuando lo que se fustiga son vicios de legalidad, toda vez que la acción de lesividad solo puede tener por objeto la nulidad judicial de un acto administrativo por razones de ilegitimidad, jamás por razones de oportunidad, mérito o conveniencia⁴. Como agudamente observa el jurista en su estudio, aceptar esto último implicaría transferirle al Poder Judicial un

4 cfr. COMADIRA, Fernando, La acción de lesividad, Astrea-Rap, Bs. As., 2019, pp. 205-208.

ámbito de competencia propio de la administración, dado que la revocación por oportunidad es patrimonio de la administración pública.

Resulta evidente que, distanciándose de las normas habilitantes de otras jurisdicciones, nuestro rito no permite al Estado (en cualquiera de sus manifestaciones) revocar por sí y ante sí los actos administrativos dictados por él mismo que considere afectados de vicios de ilegitimidad, aplicándose en nuestro sistema, en consecuencia, el principio *nulla revocatio sine auditio*.

La inteligencia postulada no resulta conmovida por el hecho de apreciar que diversos dispositivos que reglan la función municipal aluden a la nulidad de los actos administrativos (cfr. arts. 157 y 185 de la Ley 10027). Ello así porque en ellas solo se especifica la *consecuencia* derivada del comportamiento en pugna con la juridicidad, no pudiendo predicarse de su lectura que contengan una verdadera *delegación* de la competencia que atañe al órgano jurisdiccional.

No albergo dudas que postular la anulación del acto administrativo, en el caso de actos gravemente viciados, constituye un deber de cumplimiento *ineludible* para la administración. No se trata, pues, de una facultad discrecional sino, antes bien, de una potestad administrativa de uso obligatorio. Pero ello no la releva de cumplir con el procedimiento preestablecido. Metafóricamente podría afirmarse que si la extinción de un acto administrativo por razones de ilegitimidad fuera una 'saga', la primera parte consistiría en 'la anulación del acto administrativo en sede administrativa mediante la declaración de lesividad' y, la segunda, en la 'acción de lesividad', como herramienta procesal tendiente a obtener la nulidad judicial de un acto administrativo ilegítimo que no puede anularse -con efectos ejecutorios- en sede administrativa⁵.

En definitiva, las referencias normativas son harto elocuentes en colegir que el principio rector en Concordia dice que, de frente a actos irregulares, la administración municipal debe requerir *judicialmente* su nulidad. De modo que, no resulta plausible sostener, como ocurre en el plano federal, que la comuna se encuentra constreñida a restablecer *administrativamente* la juridicidad porque, a diferencia de aquel régimen, el derecho comunal no refleja la existencia de una norma general y abstracta que en forma expresa autorice al municipio a revocar por sí el acto afectado de nulidad absoluta.

Pues bien, denotando los considerandos de la decisión impugnada que los cuestionamientos al Decreto 1279/2023 -por el que se incorporó a D'Antonio a la planta permanente del municipio- se circunscribieron a vicios de orden legal sin ninguna referencia expresa a su idoneidad ni a su desempeño, no podía la administración municipal válidamente revocarlo por sí y ante sí.

5 cfr. COMADIRA, Fernando, Anulación del acto administrativo irregular y declaración de lesividad: algunas cuestiones que plantea la denominada 'acción de lesividad', en AAVV, El estado constitucional de derecho y el derecho administrativo, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2017, pp. 37-38).

Aquella circunstancia disparó la necesidad de acudir a la acción de lesividad para lograr en territorio judicial la pertinente declaración de nulidad.

Se aprecia con claridad el equívoco del derrotero seguido por la administración, habida cuenta que, si las causales fundantes del reproche no resultaban auto ejecutorias, la extinción del acto con basamento en ellas solo podía acontecer en el marco de un proceso de lesividad y a través de una sentencia judicial.

4.2. Imposibilidad de revocar actos estables

La segunda razón por la que el municipio demandado no pudo legítimamente revocar por sí el Decreto 1279/2023 la focalizo en las normas de rito que le impedían alterar en sede administrativa los actos administrativos *estables*.

En un trabajo de insoslayable lectura, enseña la doctrina que la *estabilidad* del acto administrativo, además de una garantía que juega 'únicamente' en favor de su destinatario y cuya función primordial reside en proteger y brindar certidumbre a los derechos subjetivos nacidos del acto, constituye también un límite al ejercicio de la potestad revocatoria. Frente al acto dotado de *estabilidad*, la administración está constreñida por un deber de no hacer: abstenerse de alterar por sí, en perjuicio del particular, el interés digno de protección creado, reconocido o declarado en el objeto del acto⁶.

Como agudamente observa el autor en cita, esta doble función está presente en la doctrina de la Corte federal. Por un lado, cuando alude a la estabilidad como derecho subjetivo al mantenimiento de la situación jurídica plasmada en el acto (Fallos: 336:2364). Por el otro, cuando destaca que el acto amparado por aquélla no puede ser anulado por la autoridad que lo dictó (Fallos: 327:5356), erigiéndose en un valladar al ejercicio del poder revocatorio de la administración.

En la senda de la inteligencia descripta, cabe subrayar entonces que el ejercicio de la potestad revocatoria por la autoridad administrativa está jurídicamente subordinado a la concurrencia de un presupuesto negativo: la ausencia de *estabilidad* del acto administrativo sometido a revisión. A punto tal esto es así que, incluso frente a un acto administrativo afectado de una ilegitimidad estructural genética *grave*, la doctrina judicial no deja de puntualizar que la administración está privada de ejercer la facultad de anular sus actos cuando se encuentren reunidas las condiciones (legales) que lo vuelven irrevocable en sede administrativa⁷.

Llegados a este punto, corresponde preguntarse ¿cuándo, según el régimen legal imperante, un acto administrativo es 'estable'?, ¿cuáles son esas condiciones legales que lo tornan irrevocable?, o para utilizar los términos

6 cfr. SAMMARTINO, Patricio, La estabilidad del acto administrativo, RDA n.125 (2019), p. 883.

7 cfr. CSJN, "Algodonera San Nicolás SA y otros s/ Ciudad de Buenos Aires", Fallos 326:1614.

de la Corte federal, ¿cuándo ha de predicarse que un acto administrativo ha devenido en 'cosa juzgada administrativa' (sintagma de discutible rigor técnico) y, por consiguiente, en inalterable en sede administrativa?

Resalto que en el plano federal, la ley reguladora del procedimiento administrativo establece que un acto administrativo irregular adquiere *estabilidad* -y solo puede impedirse su subsistencia y la de sus efectos pendientes mediante la declaración judicial de nulidad- '*si hubiera generado derechos subjetivos que se están cumpliendo*' o '*se hubiere cumplido totalmente su objeto*' (cfr. art. 17 Ley 19549).

Dejando de lado la cuestión del cumplimiento, la norma exige, como requisito de inalterabilidad, que el acto administrativo hubiera generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo. Entendidos éstos como el poder de exigir algo del Estado o como el poder de hacer algo frente a él, con exclusividad, se requiere que tales prerrogativas hayan tenido inicio de ejecución, lo que significa que si los derechos por él acordados no comenzaron a cumplirse, la administración estaría, en principio, habilitada para revocarlos⁸.

Parece central reconocer entonces que, en el plano federal, el *principio* que campea es el de la *estabilidad* del acto administrativo nulo o irregular. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte nacional en un recordado precedente⁹ al decir que: "...el principio general es el de la estabilidad de los actos administrativos y no el de 'restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad'. Tal como lo dijo esta Corte, 'no existe ningún precepto de la ley que declare inestables, revisables, revocables o anulables los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos nacidos o consolidados a su amparo a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades, cuyo personal sufre mutaciones frecuentes por ministerio constitucional, legal o ejecutivo' (Fallos: 175:368). Lo expuesto implica que la excepción -la facultad revocatoria de la administración ante la existencia de "un error grave de derecho"- debe interpretarse en forma restrictiva".

En definitiva, la legislación federal consagra la *inalterabilidad* por la administración del acto irregular que, debidamente notificado, hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo. Corolario de dicha cristalización, el acto administrativo que dispone la anulación ejecutoria de un acto estable en sede administrativa es nulo de nulidad absoluta, manifiesta e insanable¹⁰.

8 En relación a la idea de que el acto haya generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, ver, entre otros, los precedentes "OLIVERA", Fallos 310:1870 y "MIRAGAYA", Fallos 326:3316.

9 CSJN, "Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Coronel Du Graty", Fallos 338:212,

10 cfr. COMADIRA, Fernando, "Anulación...", 46; BARRA, Rodolfo, La nulidad del acto administrativo y los efectos de su declaración, ED 108:586, entre muchísimos otros.

Responder al interrogante de cuándo el acto administrativo adquiere *estabilidad* en el marco del derecho municipal de Concordia podría parecer farragoso de frente a la inexistencia de un régimen acticio.

No obstante, la incertidumbre se disipa con celeridad, habida cuenta que dicha *garantía* emana específicamente del art. 52 de la Ordenanza 31641/00 HCD (de procedimiento administrativo municipal). En lo que aquí interesa, dispone el mentado dispositivo que los asuntos resueltos con carácter *definitivo* y cuya resolución final esté *firme*, no podrán ser removidos en sede administrativa.

Cierto es que la norma no refleja el ámbito en el que impera la prohibición, pero no pueden restar dudas de que se refiere al administrativo. Ello emerge con nitidez del contexto en el que abreva el enunciado, pues el dispositivo integra el *procedimiento* ante la administración municipal.

En rigor de verdad, la norma en cita no surgió del genio creativo local, sino que resulta *transcripción literal* del art. 49 de la Ley 7060, instrumento rector del procedimiento administrativo en la esfera provincial.

Esta disposición ha merecido el comentario de la doctrina vernácula, el que, por su claridad, me permito transcribir: “*Los asuntos resueltos con carácter definitivo*’, son los llamados actos administrativos que, conforme lo dispuesto en el art. 4 inc. a) de la Ley Nº 7061, resuelven sobre el fondo de la cuestión planteada. Y las resoluciones “firmes”, son aquellos actos definitivos (que pueden o no ser causatorios de estado), que en principio se encuentran inmovibles en sede administrativa. Los actos inmovibles en sede administrativa son los llamados actos que gozan de la cosa juzgada administrativa, la que es meramente formal (pero no material), y que hacen que los mismos, en principio, no puedan ser revocados o modificados en sede administrativa, aunque sí en sede judicial. La jurisprudencia local en línea con la doctrina y la jurisprudencia nacional ha sostenido que “la regla es que el acto administrativo es en principio irrevocable, máxime si reconoce o afecta derechos adquiridos”, no sólo porque el mismo se presume legítimo, es ejecutorio y ejecutivo, sino porque, si al ser notificado genera la adquisición de derechos subjetivos o intereses legítimos, la Administración no podrá revocarlo en atención al derecho de propiedad que tutela el art. 17 de la CN, más aún si el mismo se encuentra en vía de ejecución. Entonces podemos observar que en razón de tales características, en principio, el acto administrativo es inalterable en sede administrativa siempre y cuando el mismo quede firme y consentido, tanto por el particular destinatario de sus efectos, que estando notificado debidamente del mismo no lo cuestiona por los medios legales recursivos; como por la administración que lo dictó y en su caso lo notificó y ejecutorió (principio de inalterabilidad del acto administrativo)”¹¹.

11 cfr. CORONEL, Germán, Procedimiento administrativo de la provincia de Entre Ríos. Ley 7046, Delta Editora, Paraná, 2010, pp. 209-210.

Bien valen las expresiones transcritas para definir la inteligencia de su homónimo municipal: el acto administrativo adquiere estabilidad y, por ende, deviene inalterable en sede administrativa, si debidamente notificado, adquirió firmeza. Y ello es así con independencia de que el acto estable ostente vicios que lo inficionen en su legitimidad, pues, en el marco del derecho municipal de Concordia, los actos administrativos gravemente ilegítimos que acordaron prestaciones o reconocen situaciones que se están cumpliendo, son estables y producen todos sus efectos hasta tanto se los declare nulo por sentencia judicial.

En definitiva, si bien es cierto que el ordenamiento concordiente carece de una definición de lo que considera acto administrativo ni contiene una sistematización de su régimen, es posible colegir de sus dispositivos la garantía de la *estabilidad*, la que se alcanza una vez que aquél fue notificado y adquirió firmeza. Y si bien, a diferencia del régimen federal, no hay referencias expresas a los derechos subjetivos en cumplimiento, va de suyo que su exigencia resulta implícita toda vez que lo reconocido por la administración al destinatario de un acto firme, se incorpora a su patrimonio en calidad de derecho adquirido¹².

Así la inteligencia, el *sub lite* revela estar claramente en presencia de un acto, como es el Decreto 1279/2023 que, debidamente notificado, generó derechos subjetivos que al momento de su derogación se estaban cumpliendo (entre ellos, la prestación efectiva de servicios para el municipio y la percepción de la retribución inherente al cargo), adquiriendo la calidad de *estable* y, como tal, inalterable en sede administrativa.

4.3. Conclusión del escrutinio

Bajo el prisma de argumentos desplegados, encuentro que el Decreto 213/2024 DEM resulta nulo de nulidad absoluta, pues soslaya en modo supino el régimen imperante, que considera inextinguible en sede administrativa el acto administrativo *estable* por razones de ilegitimidad.

De frente a actos administrativos *estables* a los que se les reprocha vicios de *legalidad*, el acto extintor solo podía emanar de un tribunal judicial. Entonces, si en la órbita municipal de Concordia, el retiro del mundo jurídico de actos administrativos estables por razones de ilegitimidad únicamente debía provenir de una sentencia judicial que así lo disponga, la decisión impugnada presenta una antijuridicidad estructural genética en el componente *competencia*, pues con su dictado la administración excedió los límites de las normas constitucionales y legales atributivas de sus facultades, en franca ignorancia del debido procedimiento legal y el principio republicano de división de poderes.

12 cfr. CCA 1, "Reggiardo, Alicia Mónica c/ Municipalidad de San Benito s/ Contencioso administrativo", causa 187/14, del 21/9/2017, y CCA 2, "Lalosa, Pablo Matías c/ Municipalidad de Chajarí s/ Contencioso administrativo", Expte. 1269/CU, del 02/3/2021.

Pero también refleja un vicio genético en el elemento *objeto*, pues si la legislación local imponía respetar la *cosa juzgada administrativa*, la decisión derogatoria en cuanto ignoró la estabilidad del acto administrativo exhibe en su objeto una franca violación de la ley.

Similar conclusión postula la doctrina: "Si se dispusiera la anulación ejecutoria de un acto administrativo estable en sede administrativa, el acto anulatorio sería nulo, de nulidad absoluta y manifiesta, toda vez que, desde nuestro punto de vista, los elementos 'competencia' y 'objeto', entre otros, estarían gravemente viciados. En efecto, habría una incompetencia absoluta en razón de la materia que derivaría del ejercicio de atribuciones que corresponderían, en el caso, al órgano judicial pues, en definitiva, es éste quien debería anular, si correspondiere, el acto administrativo que devino en 'cosa juzgada administrativa' (...) A su vez, el objeto del acto anulatorio estaría fatalmente viciado habida cuenta de que habría sido dictado en 'violación a la ley'""¹³.

Por consiguiente, reflejando el acto administrativo aquí impugnado haberse dictado irrogándose el municipio atribuciones propias de otro poder del Estado, en abierta violación a las normas que distribuyen la competencia, y en claro soslayo de la solución legal, no cabe sino propiciar su expulsión del mundo jurídico mediante declaración judicial de *nulidad*. Esa es la consecuencia que imponen, para situaciones como la signada, tanto la Carta provincial (cfr. art. 45 Constitución provincial) como la ley orgánica municipal (cfr. art. 185 Ley 10027).

La conclusión que se postula no resulta conmovida por el hecho de que la revocación del acto haya podido acontecer dentro del plazo de vigencia *provisoria* de la designación en planta (cfr. art. 7 de la Ordenanza 11275/49 HCD). Ello es así porque dicho término se ha fijado para corroborar si el agente reviste las condiciones de 'idoneidad' requeridas constitucionalmente para acceder al empleo público (cfr. arts. 36 y 42 Constitución provincial), pero de ningún modo constituye un parámetro temporal para cristalizar la *legalidad* del acto de designación.

La índole precaria de la relación durante dicho período impide al administrado cuestionar la valoración de las *condiciones de idoneidad* que realice la administración cuando decide la cancelación de su designación con fundamento en ellas, pues aquélla es precisamente la razón de ser de dicho período.

Por el contrario, la administración goza de atribuciones para expulsar del mundo jurídico los actos irregulares en cualquier tiempo. Pero ello no enerva que, para lograrlo, necesite previamente declararlo lesivo en su sede y obtener judicialmente la declaración de nulidad, pues no puede en sede

13 cfr. COMADIRA, Fernando, "Anulación...", p. 44.

administrativa revocar actos *estables* por razones de ilegitimidad, hayan transcurrido los seis (6) meses de servicios efectivos en el cargo o no.

A modo ilustrativo, puede citarse el art. 6 de la Ley 25164 (Ley marco de regulación del empleo público nacional) en cuanto prescribe que las designaciones dictadas en contradicción con las normas vigentes podrán ser declaradas nulas "cualquiera sea el tiempo transcurrido".

No está demás afirmar que el diseño extintivo desplegado deja incólume la potestad administrativa de revocar en su propia sede sus actos por razones de *oportunidad, mérito o conveniencia*. La revisión del interés público comprometido en la actividad administrativa sigue siendo potestad de esta última, quien puede revocar por sí y ante sí sus decisiones si entiende que los fines que las invisten no ameritan sostenerse en el tiempo, siendo dichas mutaciones incontrolables por la Justicia, salvo que se muestren irrazonables o arbitrarias.

En ese sentido, vale recordar lo expresado por la Corte federal: "la cancelación de una designación en planta permanente dentro del período de prueba constituye una facultad discrecional, pero ello no exime a la Administración de respetar los recaudos que el decreto-ley 19.549 exige para la validez de los actos administrativos, ni tampoco puede justificar una decisión arbitraria, irrazonable o discriminatoria"¹⁴.

En otras palabras, la administración puede revocar en su sede actos administrativos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Otra cosa es la revocación de los actos administrativos por razones de legitimidad, en cuyo caso lo podrá hacer en su sede si los actos no han adquirido estabilidad, porque, de haberla alcanzado, solo puede obtenerse su nulidad mediante sentencia judicial.

Por supuesto, si el acto administrativo padece de vicios, no puede la administración revocarlo por razones de interés público (ha dicho la Procuración del Tesoro nacional que la ilegitimidad no se puede encubrir con una revocación por oportunidad, mérito o conveniencia, cfr. *Dictámenes* 231:342). Los defectos acticios constriñen a la administración a solicitar el restablecimiento de la juridicidad mediante la técnica extintiva antes citada.

Finalmente, tres aclaraciones en relación a los alcances de lo decidido.

La primera de ellas, que la nulidad aquí despachada solo tiene por consecuencia enervar sus efectos ejecutorios directos e inmediatos en relación al destinatario, pero ello no le resta mérito al acto como declaración de lesividad, esto es, como expresión municipal de que el acto de pase a planta permanente resulta ilegítimo. En otros términos, la declaración judicial de

14 CSJN, "Schneiderman, Ernesto Horacio c/ Estado nacional – Secretaría de Cultura y Comunicación de la Nación", del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo, Fallos: 331:735.

nulidad que aquí se postula no enerva del acto derogatorio la exteriorización intelectual de invalidez enrostrada al acto de nombramiento, por lo que, gozando de ejecutoriedad impropia, nada impediría al municipio de acudir a la justicia para ejecutarlo, recordando que su declaración introduce una fecha de corte en la buena fe del administrado quien, desde que fue notificado, no podrá afirmar el desconocimiento del vicio¹⁵. En buen romance, esto quiere decir que, si bien no puede valer como acto administrativo, dicha declaración bien podría valer como acto interno presupuesto para la eventual demanda judicial de lesividad¹⁶.

La segunda aclaración, íntimamente anudada a la anterior, que la solución postulada no implica emitir opinión sobre el *derecho* que pudiere asistir al municipio a obtener la nulidad judicial del acto de incorporación de D'Antonio a planta permanente. Debe quedar claro que ello no se ha discutido en autos. Reitero, lo aquí decidido solo neutralizó los efectos de la *ejecutoriedad administrativa* del acto derogatorio, más no de los motivos que propiciaron su dictado, razón por la cual resta abierta tal discusión, sin que ninguna de las expresiones aquí vertidas pueda interpretarse como anticipo de opinión.

La restante, que no se desconoce que el Cimero provincial ha tenido ocasión de expedirse en sendos procesos que guardan particular analogía con el objeto de la presente¹⁷. Lo traigo a colación porque, si bien es cierto que sus conclusiones no pueden trasladarse *linealmente* a esta contienda (resulta evidente que el derecho municipal en el que se basan ofrece una solución normativa diferente), bien valen sus razonamientos para demostrar que lo aquí decidido no se disocia del remozado criterio que, sobre el punto, impera en la jurisprudencia local.

5. Pretensiones accesorias

Propiciada la nulidad de la decisión segregativa, corresponde ingresar en el análisis de las restantes pretensiones introducidas en el promocional, iniciando por despejar el interrogante de si cabe hacer lugar o no a la *reincorporación* del agente a la planta municipal y, en su caso, con que alcances.

5.1. Reincorporación

En el plano federal, la doctrina se ha exployado con singular uniformidad sobre los efectos de la extinción del acto administrativo por razones de ilegitimidad, remitiéndome, por todos ellos, al afinado ensayo de Sammartino¹⁸.

15 cfr. COMADIRA, Fernando, cit., punto 4.1.1.2.3.

16 cfr. STJER, "Orzuza, Luis Alberto c/ Municipalidad de Paraná s/ Demanda contencioso administrativa", sentencia del 15/3/2001.

17 cfr. STJER, "Muñoz, Manuela Silvina c/ Municipalidad de Paraná s/ Acción de amparo", del 27/5/2020, y "Gómez, Silvana Romina c/ Municipalidad de Paraná s/ Acción de amparo", del 01/6/2020.

Enseña el jurista que la consecuencia jurídica natural o necesaria de la extinción del acto administrativo es que la declaración deja de ser lisa y llanamente un acto administrativo, es decir, clausura su ciclo jurídico vital, trayendo como consecuencia -implícita e inescindible a toda modalidad extintiva-, la cesación definitiva de sus efectos jurídicos y prácticos.

Sin embargo, la extinción del acto también acarrea consecuencias jurídicas eventuales, que dependen de la causa y modo por la que se ha producido. Así, en algunos supuestos habrá de ser el restablecimiento del derecho lesionado; en otros, la reparación patrimonial de los daños producidos por el acto extinguido o por el mismo acto extintor.

Por consiguiente -dice el jurista- el régimen jurídico de la extinción del acto administrativo, en orden a sus efectos, exige discernir, de un lado, la causa, o evento antecedente que da origen al perecimiento del acto; de otro, el modo, o técnica de extinción, que guarda conectividad inmediata con la causa generadora. Por cierto -concluye- la causa, el modo extintivo del acto y los efectos jurídico-materiales que se derivan del modo de extinción, están entrelazadas pero no se confunden. Entre ellos existe una conexión que se proyecta en el régimen jurídico aplicable para cada una de estas especies de extinción.

En tanto el vicio del acto es congénito, los efectos de la declaración judicial de nulidad no pueden sino ser retroactivos al mismo momento de su nacimiento. En coincidencia con lo dispuesto en el art. 390 del Código Civil y comercial, la nulidad vuelve las cosas al mismo estado en que se hallaban antes del acto declarado nulo¹⁹.

En el sendero argumental desarrollado, entiendo que la respuesta que cabe postular al acuerdo en orden a la reincorporación del agente al cargo del que fue ilegítimamente apartado es, decididamente, positiva.

Esa es la solución que emana de los efectos de la nulidad de los actos administrativos ilegítimos, pues si los actos nulos son de ningún valor, según lo aclara el art. 60 de la Constitución provincial, va de suyo que los efectos de la nulidad deben retrotraerse al momento inmediato anterior a su dictado.

Ahora bien, puesto que el agente, al momento de dictarse el acto segregativo, se encontraba al servicio del municipio como agente *provisorio - sin estabilidad-*, no albergo dudas que el derecho que le asiste a reincorporarse a la planta lo debe ser en esas mismas condiciones.

Lo decidido encuentra apoyo en el juego armónico de dos dispositivos del régimen estatutario local. Por un lado, dispone que durante los primeros seis (6) meses de ingresado el agente a planta permanente, su

18 SAMMARTINO, Patricio, Extinción del acto administrativo en el Estado Constitucional, La Ley 2017-C, 617.

19 Cfr. BARRA, Rodolfo, Derecho administrativo. Acto administrativo y reglamentos, Astrea, Bs. As., 2018, Tomo 2, pp. 346-347.

derecho al cargo es *provisorio*, al término de los cuales se transformará en *definitivo* si no media informe desfavorable de sus superiores (art. 7). Por el otro, estipula que la *estabilidad* es un derecho reconocido al agente, incorporado definitivamente a la Administración municipal, luego de seis (6) meses de servicios consecutivos (art. 23)

Bajo el prisma normativo transcripto, la lectura de los instrumentos que vertebraron su relación jurídica con el municipio me persuaden afirmar que el agente D'Antonio, al momento del dictado de la resolución que lo marginó de la planta permanente no gozaba de estabilidad, pues se encontraba dentro del período de ocupación *provisoria* del cargo.

La razón desplegada me persuade postular que el agente debe ser reincorporado en idéntica situación a la ostentada, esto es, sin *estabilidad*, a los fines prescriptos en el art. 7 y con la salvedad dispuesta por el art. 23 del Estatuto municipal.

En mi opinión, el agente tiene derecho a demostrar en el período provisorio que le resta, que cuenta con la idoneidad suficiente para el cargo al que se ha incorporado, y el municipio a revocar el mismo si entiende que ellas no revisten suficiencia para incorporarlo definitivamente en la grilla de personal, sin que ello implique un obstáculo a la prerrogativa de la administración a obtener la nulidad judicial del nombramiento ni de sus consecuencias, reiterando que el principal efecto de la declaración administrativa de lesividad es establecer una fecha de corte en la buena fe del administrado.

En este sentido, si bien aquél podrá, en principio y bajo su cuenta y riesgo, seguir ejerciendo los derechos subjetivos derivados del acto administrativo estable, lo cierto es que desde la notificación del acto derogatorio el particular ya no podrá afirmar el desconocimiento del vicio, razón por la cual, de prosperar la acción, los efectos de la sentencia podrían retrotraerse a esa fecha de corte, debiendo restituir los frutos percibidos desde entonces²⁰.

Por lo demás, reincorporar al agente ilegítimamente segregado es consecuencia natural del sinalagma asumido por el municipio, pues en tanto éste no proceda conforme a derecho promoviendo y obteniendo la declaración judicial de nulidad de la designación en planta, deberá cargar con el cumplimiento de las obligaciones que por aquel acto asumió.

La solución propiciada no conmueve lo dispuesto por el art. 42 de la Constitución provincial pues, tal como lo refiere dicha norma, el año de servicio es requerido para cristalizar la estabilidad del agente no cuestionado en su *idoneidad*.

Al decir de una especialista, la diferencia entre estabilidad absoluta y relativa se ha centrado de manera errónea en la obligación de

20 cfr. COMADIRA, Fernando, La acción..., p. 191.

reincorporar al agente luego de la disolución del vínculo o reemplazarla por una indemnización, cuando en realidad, si se trata de una cesantía declarada ilegítima, la consecuencia no puede ser otra que restablecer la situación a su estado anterior y por ende debe reincorporarse al agente público²¹.

Si el derecho a trabajar, de naturaleza alimentaria y, como tal indisponible, comprende, entre otros aspectos, el derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente de su empleo²², ante el apartamiento ilegítimo del mismo la reinstalación en el cargo deviene corolario inexcusable.

Ese es, en definitiva, el criterio impuesto por la Corte federal en el precedente "KEK", ya citado, y que fuera dictado en el marco de una situación en la que, como el presente, la revocación del acto de incorporación a planta permanente se había producido dentro del período de doce (12) meses de provisionalidad del cargo.

Por las razones expuestas, he de proponer al acuerdo se disponga la restitución del actor a su situación de revista previa al dictado del Decreto 213/2024 DEM, del 14/2/2024, con los alcances aquí explicados.

5.2. Salarios caídos

De idéntico tenor es la solución que habré de postular a la pretensión de que se le reconozcan salarios caídos por el tiempo transcurrido desde que fuera segregado del cargo.

Ello así porque si bien campea el inveterado criterio de que no se deben salarios por servicios no efectivamente prestados salvo norma específica que expresamente lo autorice²³, norma de la que el ordenamiento jurídico de Concordia carece, advierto la presencia de doctrina vinculante para el fuero que obliga a reconocer haberes dejados de percibir cuando su cese ha sido el resultado de actuación estatal efectuada en desapego a la juridicidad.

Sostuvo el Cimero provincial que, establecida la ilegitimidad del accionar administrativo, y que ello ha irrogado un perjuicio patrimonial a la afectada, éste debe ser reparado en forma integral y objetiva, y tal reparación integral y objetiva del daño emergente encuentra su límite mínimo en el valor de todo aquello que el agente separado ilegítimamente de su empleo dejara de percibir durante el lapso que duró esa separación. Por consiguiente, declarada nula la resolución que segregó al agente de la planta de personal, debe restaurarse la esfera jurídica lesionada del actor, reparando -cuanto menos y conforme las circunstancias probatorias del caso- los haberes que se vio impedido de percibir durante el tiempo que duró la separación en el cargo sin que existan elementos que sugieran un mayor o menor parámetro indemnizatorio²⁴.

21 cfr. IVANEGA, Miriam, Empleo público, Astrea-Rap, Bs. As., 2019, p. 179.

22 cfr. CSJN "VIZZOTTI", Fallos 327:3766.

23 Cfr. CSJN, Fallos 330:4331, del dictamen de la Procuración General que la Corte hace suyo.

24 Cfr. STJER, "Lalosa, Pablo Matías c/ Municipalidad de Chajarí s/ Contencioso administrativo s/ Recurso de inaplicabilidad de ley", Causa 4079, del 27/3/2023.

Sobre la base de tal inteligencia, y en función de la imperatividad irradiada por la regla, considero corresponde hacer lugar al reconocimiento de haberes dejados de percibir.

6. Conclusión

Con basamento en las argumentaciones que anteceden, propongo al Acuerdo se declare la nulidad del Decreto 213/2024 DEM, y se condene al municipio de Concordia a: a) reincorporar al actor a planta permanente municipal, con carácter *provisorio*, en el cargo y jerarquía acordada por el Decreto 1279/2023 DEM; y b) pagar al actor una indemnización equivalente a la totalidad de los salarios dejados de percibir desde la separación ilegítima del cargo, hasta el día en que sea efectivamente reincorporado, importe que devengará intereses a la tasa activa del Banco de la Nación Argentina para sus operaciones de descuento a treinta días desde que cada suma se devengara.

7. Costas

Respecto a las costas, no encontrando mérito para apartarme del principio general contenido en el art. 65 del CPCC, aplicable por expresa remisión del art. 88 del CPA, corresponde imponerlas a la demandada vencida.

Así voto.

A SU TURNO LA DRA. ERRAMUSPE DIJO: que adhiere al voto precedente.

A SU TURNO EL DR. LÓPEZ DIJO: que hace uso del derecho de abstención previsto en el art. 47 de la Ley 6902, texto según Ley 9234.

Con lo que no siendo para más, se dio por finalizado el acto quedando acordada la siguiente sentencia:

MARIANO ALBERTO LÓPEZ
PRESIDENTE
(abstención)

FEDERICO JOSÉ LACAVA
VOCAL

MARÍA FERNANDA ERRAMUSPE
VOCAL

Ante mí:

Miguel A. Arrúa Gobo
Secretario Interino

SENTENCIA:

Concepción del Uruguay, 9 de febrero de 2026.

VISTO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal;

SE RESUELVE:

1. HACER LUGAR a la demanda promovida por Claudio Daniel D'Antonio contra la Municipalidad de Concordia y, en consecuencia, declarar la nulidad del Decreto 213/2024 DEM, del 14/2/2024, por los fundamentos y con los alcances vertidos en los considerandos.

2. CONDENAR a la demandada a reincorporar a Claudio Daniel D'Antonio en la planta permanente de personal, con carácter provisorio, en el cargo y jerarquía acordada en el Decreto 1279/2023 DEM.

3. CONDENAR a la demandada a que, dentro del plazo de ley, proceda a abonar, en concepto de indemnización, el importe equivalente a la totalidad de los salarios dejados de percibir desde la separación ilegítima del cargo, hasta el día en que sea efectivamente reincorporado, importe que devengará intereses a la tasa activa del Banco de la Nación Argentina para sus operaciones de descuento a treinta días, desde que cada suma se devengara y al día de su efectivo pago.

4. IMPONER las costas a la demandada vencida.

5. DIFERIR la regulación de los honorarios profesionales para la oportunidad en que se apruebe la liquidación final del juicio.

Regístrese, notifíquese conforme arts. 1 y 4 del Acuerdo General 15/18 del Superior Tribunal de Justicia - Sistema de Notificaciones Electrónicas (SNE y, oportunamente, archívese.

MARIANO ALBERTO LÓPEZ
PRESIDENTE
(abstención)

FEDERICO JOSÉ LACAVA
VOCAL

MARÍA FERNANDA ERRAMUSPE
VOCAL

En igual fecha se registró. Conste

Miguel A. Arrúa Gobo
Secretario Interino