



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

En Buenos Aires, a los 11 días del mes de diciembre de 2020, reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer del recurso interpuesto en autos “Corres, Juan Manuel c/ Estado Nacional s/ empleo público”, expte. n° 76.942/2016, respecto de la sentencia dictada el 14 de julio de 2020, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

La Dra. María Claudia Caputi dijo:

I.-) Que el Sr. Juan Manuel Corres interpuso demanda contra el Estado Nacional – Presidencia de la Nación, con el objeto de que se declarara la nulidad del Decreto n° 999/2016, mediante el cual se había dispuesto revocar, entre otras, su designación en la planta permanente de la Procuración del Tesoro de la Nación (de ahora en más “P.T.N.”), la cual había sido dispuesta por el Decreto n° 2507, emitido el 18 de diciembre de 2014. Asimismo, requirió su inmediata reincorporación al puesto de trabajo, con la situación de revista, nivel y grado de la carrera administrativa que había alcanzado.

Paralelamente, solicitó que se dispusiera, como medida cautelar, la suspensión de la ejecutoriedad del Decreto n° 999/2016 (en tanto considera que, por lo que allí se dispone, fue privado injusta y antijurídicamente de su cargo), así como también de los actos por los que dicho decreto se hizo efectivo, de cualquier otro acto previo que le sirviera de sustento y de cualquier otra decisión y/o resolución posterior que hubiera tenido a la normativa impugnada como antecedente necesario.

II.-) Que, por [sentencia](#) del 14 de julio de 2020, el Sr. Magistrado de primera instancia rechazó la demanda, con costas a cargo de la parte actora vencida.

Para así resolver, en primer término, se aclaró que lo que se perseguía en autos era la declaración de nulidad absoluta del Decreto n° 999/2016, bajo el argumento de que el mismo habría vulnerado los derechos del actor, en particular el atinente a la estabilidad del empleado público, previsto en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, y también por carecer de los requisitos esenciales del acto



administrativo previstos en la Ley n° 19.549. En consecuencia, se tuvo en cuenta que el actor requería la inmediata reincorporación a su puesto de trabajo, con la situación de revista, nivel y grado de la carrera administrativa que había alcanzado, previo al dictado del acto atacado.

Sentado ello, y luego de efectuar un repaso por los considerandos del Decreto n° 999/2016, se recordó que –conforme inveterada jurisprudencia del Fuero, así como también de la Corte Suprema de Justicia de la Nación– toda actuación estatal se presume legítima, salvo que se demuestre lo contrario. De ese modo, se puso de resalto que la presunción general de validez acompaña a todos los actos estatales y, por ello, toda ley se presume constitucional, toda sentencia se considera válida y todo acto administrativo se presume ajustado a derecho. Sobre estas premisas, y tomándose en cuenta que, en virtud del mentado principio de legitimidad que fluye de todo acto administrativo, ante un acto que no esté afectado de un vicio grave y manifiesto, es necesario para quien sostiene su nulidad, alegarla y probarla.

En tal sentido, se puso de resalto que, de la lectura del escrito inicial, se desprendía que el actor se había limitado a expresar que gozaba del derecho a la estabilidad del empleado público, consagrado en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, sin realizar un planteo concreto y específico tendiente a desvirtuar lo resuelto en el acto administrativo cuya declaración de nulidad perseguía. Seguidamente, se efectuó un repaso de las principales disposiciones de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional n° 25.164.

Al respecto, se señaló que dicho ordenamiento establecía (en su artículo 17) que el personal comprendido en el régimen de estabilidad tendría derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado, y que la estabilidad en la función será materia de regulación convencional.

Asimismo, se señaló que el artículo 4º, inciso b) del citado marco legal prevé, como uno de los requisitos para el ingreso a la Administración Pública Nacional, la previa acreditación de la idoneidad para el cargo, la que se debe demostrar mediante los correspondientes





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

regímenes de selección, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. Por otra parte, según se recordó, el artículo 18 del Anexo de la referida ley, prescribe que las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes. Además, se agregó que el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto nº 214/06, agrega que dichos regímenes deben asegurar los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública, y de mérito para determinar la idoneidad para el cargo o función a cubrir y establece también que, la promoción vertical de nivel o categoría escalafonaria se debe efectuar conforme a los mecanismos de selección y/o meritución y requisitos aplicables al cargo o función al que se aspire, y que en ningún caso se podría convenir que sólo la permanencia del agente en el servicio de lugar a su promoción.

Tras la reseña normativa efectuada, se consideró que se evidenciaba que para poder ser nombrado como personal de planta permanente de la Administración Pública Nacional y gozar, por ende, del derecho de estabilidad en el cargo, se debían cumplir los requisitos que establece la normativa pertinente. Asimismo, se recordó lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Ramos, José Luis” (*Fallos*: 331:311), oportunidad en la que se sostuvo que “...si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la Ley marco de regulación de empleo público nacional, 24.164, sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador en forma diferenciada, para financiar gastos correspondiente al personal contratado y personal permanente”. Sobre la base de estos conceptos, se consideró que cobraba relevancia lo dispuesto en el artículo 18 del Anexo de la referida ley, en cuanto prescribía que las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante la previa prosecución de sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes.

Fecha de firma: 11/12/2020

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA



#29199932#275991129#20201211093926922

Así, se concluyó que, dado que el actor había sido nombrado en la planta permanente en el Nivel C, Grado 0, del Área de dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, pese a que según la normativa aplicable dicho ingreso debió efectuarse habiéndose realizado en forma previa los procedimientos de selección correspondientes que fueran anteriormente mencionados, podía válidamente concluirse que resultaba de aplicación el precedente “Ramos” del Alto Tribunal.

En otro orden de ideas, se señaló también que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional establece en el artículo 6° de su Anexo, que las designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto en sus artículos 4° y 5°, o de cualquier otra norma vigente, pueden ser declaradas nulas, cualquiera fuese el tiempo transcurrido.

Así las cosas, en el pronunciamiento también se destacó que no resultaba óbice a ello lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto Ley n° 19.549 (que estatuye que el acto afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aún en sede administrativa, salvo que estuviere firme y consentido y hubiera generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo). Frente a esta previsión, se entendió que dicha alternativa no resultaba de aplicación al caso de autos, bajo el entendimiento de que el conocimiento del vicio por el destinatario de la medida –Sr. Juan Manuel Corres– resultaba innegable, en razón de la claridad de las normas que rigen de manera específica a las relaciones jurídicas analizadas, a las cuales se había sometido en forma voluntaria al momento de su ingreso a la Administración Pública.

Con base en estos conceptos, se concluyó que el actor no había logrado desvirtuar la presunción de legitimidad del acto administrativo cuestionado, el cual había considerado que su incorporación a la P.T.N. había sido adoptada de manera irregular, en función de lo cual, bajo la invocación de lo dispuesto por el artículo 377 del C.P.C.C.N., se concluyó que correspondía el rechazo de la acción.

Finalmente, se remarcó que no resultaba óbice del temperamento adoptado el argumento del Sr. Juan Manuel Corres referido al plazo en que había prestado servicios (esto es: el de once





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

años de antigüedad en el Sector Público), en tanto se señaló que, en función de las constancias existentes en autos, no podía considerarse que posea estabilidad quien no ha sido incorporado conforme a los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa.

III.-) Que, disconforme con lo resuelto, el actor interpuso recurso de apelación (según presentación incorporada al sistema informático de gestión judicial el día 23/07/2020). La [expresión de agravios](#) fue agregada al sistema el 5/10/2020, y contestada por su contraria el 22/10/2020.

En su memorial, el recurrente efectúa una crítica general del decisorio apelado, sosteniendo que la decisión del Magistrado *a quo* importa obviar cualquier tipo de protección para el trabajador, y otorgaría una “carta blanca” a la Administración para decidir en forma inmotivada y sin consecuencia alguna sobre la suerte de sus empleados. Asimismo, tacha la sentencia, por considerar que la misma permitió que se decida el cese de una relación laboral en el régimen de estabilidad, dejando subsistente una contratación que empeora las condiciones laborales que gozaba su parte a resultas de la vigencia del Decreto n° 2507/14, sin reconocimiento de la antigüedad, lo cual lesiona sus derechos y contraría la doctrina del precedente “Ramos” (*Fallos*, 333:311).

Seguidamente, y a modo de primer agravio, plantea que el principio de que las sentencias deben ser fundadas es de naturaleza general y tiene raigambre constitucional, a raíz de lo cual su transgresión importa también la violación de la garantía de la defensa en juicio, e importa cuestión federal bastante que habilita la competencia extraordinaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En tal sentido, considera que la crítica concreta y razonada que debería contener su expresión de agravios no podría rebatir las razones que tuvo el Sr. Juez *a quo* para desestimar sus pretensiones, en tanto entiende que las mismas no habrían sido expuestas en la sentencia apelada. En este sentido, considera que el pronunciamiento afecta el derecho de defensa que garantiza el artículo 18 de la Constitución Nacional, y sería de por sí arbitrario, ello bajo el



entendimiento de que lo estaría colocando en la difícil situación de tener que demostrar que la apelación es procedente, pero sin poder saber, y por ello no poder criticar, las razones que condujeron a rechazar las cuestiones y argumentaciones introducidas en la demanda para su conocimiento y cabal tratamiento en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva.

Afirma que le resulta particularmente agravante que no se haya hecho un mínimo análisis de la regularidad y estabilidad del Decreto de designación n° 2507/2014, cuando en la demanda se habían dedicado varios párrafos a explicar el marco jurídico en el que aquel había sido emitido. Sostiene que ello era pertinente, y aún más, necesario, toda vez que el esclarecimiento respectivo determinaba la facultad posterior de la administración para revocarlo y, por ende, la invalidez del Decreto n° 999/2016, cuya invalidación constituye el objeto de la acción entablada.

Agrega que la decisión del *a quo* se limita a transcribir los considerandos del Decreto n° 999/2016, pero no se detiene a analizar si lo allí afirmado es correcto o ajustado a derecho. Así, critica que sólo lo considera legítimo en virtud de la presunción que tienen los actos administrativos (presunción que –afirma el recurrente– no parece predicar respecto del acto de designación cuya regularidad se reivindica) y considera que su parte no ha hecho un planteo concreto tendiente a desvirtuar lo afirmado en el acto revocatorio, haciendo un recuento de las normas que considera aplicables, pero sin retener que en su caso particular la designación se llevó a cabo bajo otras normas, debido a las especiales circunstancias que imperaban en ese momento, expresamente puestas de manifiesto en el acto respectivo.

En definitiva, arguye que la sentencia habría dado relevancia a algunos elementos que, aunque importantes, no serían definitorios y que, por otra parte, habría relativizado la existencia de otros elementos que resultarían conducentes para demostrar la improcedencia de la decisión administrativa impugnada. Asimismo, considera que la sentencia habría descartado –sin fundamentación– argumentos válidos dados por su parte, lo cual resultaría suficiente para dejarla sin efecto.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

Por otra parte, dedica pasajes específicos al supuesto conocimiento del vicio de su designación, que la demandada y el fallo apelado le endilgaron. Al respecto, afirma que las causas que motivaron su designación en la planta permanente no se sustentaban en la normativa citada en el acto revocatorio y en la sentencia, con lo cual, mal podía haber tenido conocimiento (su parte) de ese vicio que ahora se invoca. Al respecto, insiste en que los artículos 4° y 5° de la Ley n° 25.164 y el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial – homologado por el Decreto 2098/08– no eran aplicables al caso, sino que fue designado en función de otro marco jurídico, el cual resultó soslayado en la sentencia.

En resumen, entiende que asumir que conocía un vicio en su designación, cuando fue nombrado con un mecanismo legal y válido (al igual que otros agentes de la administración y que, incluso, fue reivindicado más recientemente por el Decreto n° 93/2018) que ejerció y le fue reconocido pacíficamente por la demandada, durante casi dos años, que además emitió un sinnúmero de actos administrativos en consecuencia, que no revocó ni declaró nulos y que otorgaron presunción de legitimidad al acto, es apreciar erróneamente los hechos antecedentes del caso o, cuanto menos, omitirlos.

Por otra parte, plantea que el decreto de designación había dejado expresamente establecido que el rol institucional y los objetivos impuestos a la Procuración del Tesoro exigían “... un tratamiento particular para la cobertura de los cargos entonces vacantes que resguarde cabalmente la independencia técnica atribuida por la ley” (cfr. cons. 7) y, posteriormente, mediante el Decreto n° 93/2018 se habría confirmado la validez de ese tipo de designaciones al afirmar que la estabilidad en el cargo en la administración pública no necesariamente se obtiene siendo designado por procesos de selección por concurso público.

Por lo demás, afirma que la falta de exposición de los fundamentos que sirven de antecedente para una conclusión de tipo jurídico, de hecho o de derecho, afecta el derecho de defensa, ya que la parte a la que la conclusión está perjudicando se ve colocada en la imposibilidad de analizar y eventualmente demostrar en qué fallan o de



qué cosas no se hacen cargo las razones que haya podido tener el juzgador para rechazar la tesis contraria y aceptarla.

Finalmente, pone de resalto que en la sentencia no se tuvo en consideración el planteo que había realizado su parte, respecto de la falta de motivación que ostentaría el Decreto n° 999/2016. Insiste en que la administración, para ejercer su potestad revocatoria por razones de ilegitimidad, cambió su parecer, y consideró inválido un acto revestido de estabilidad, que ella misma había emitido meses antes, sin que aconteciera ninguna circunstancia sobreviniente o distinta que tornara manifiesta la supuesta ilegitimidad.

Como segundo agravio, plantea un supuesto error de derecho en el que habría incurrido el sentenciante, al haber considerado que las normas en virtud de las cuales fue designado el actor (v.gr., los arts. 7° y 10° de la Ley n° 26.895 y Decreto n° 491/2002 ratificado por el Congreso de la Nación) no eran “la normativa pertinente”, y que se oponían a lo dispuesto por el art. 18 de la Ley n° 25.164.

Al respecto, el recurrente postula que no requeriría un cambio de régimen en función del tiempo desempeñado en la P.T.N. antes de su designación en el régimen de estabilidad, sino que se respeten los derechos que venía ejerciendo en consecuencia de ésta, que la administración en su momento reconoció, y que le impedirían revocarlos posteriormente, sin justificación alguna y en sede administrativa.

Sostiene que, en su caso, la designación dispuesta por decreto presidencial en 2014 había sido dispuesta en virtud de las facultades que los artículos 7° y 10° de la Ley n° 26.895 le confirieron al Presidente de la Nación Argentina y del Decreto n° 491/2002, ratificado por el Congreso de la Nación a esos efectos. Manifiesta que el acto administrativo que lo designó había sido claro, además, al mencionar las circunstancias que justificaban su nombramiento bajo ese régimen, y que su idoneidad para ejercer el cargo estaba comprobada.

Paralelamente, cuestiona el hecho de que la sentencia no haya declarado que esas normas (v.gr., los arts. 7° y 10° de la Ley n° 26.895, y el Decreto n° 491/2002) sean inválidas, como para descartar su aplicación, ni haya demostrado su oposición a otras que





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

prevalezcan. Recuerda que tampoco la administración al momento de revocar el acto o de contestar la demanda propició su inconstitucionalidad. Es por ello que el actor considera que el sentenciante habría analizado la validez de la revocación (del acto impugnado en autos) en virtud de normas que no son las que le dieran sustento al acto revocado, aplicando un régimen jurídico de manera equivocada y parcial. Insiste en que ese error fue también cometido por el acto impugnado, lo que fuera señalado por su parte en la demanda.

Como último agravio, pone de resalto que en la sentencia se requirió con severidad, a su parte, que desvirtuara la presunción de legitimidad del acto revocatorio. Sin embargo, considera que esa regla no fue aplicada de manera uniforme en el caso para decidir, ya que al momento de analizar el acto revocatorio y su legalidad, el sentenciante no habría corroborado con la misma estrictez si la administración había desvirtuado la presunción de legitimidad del acto de designación.

En tal sentido, y si ambos actos se presumían legítimos y debía estarse a esta regla a fin de no afectar la seguridad jurídica, entonces considera que resultaría claro que el acto revocatorio no la cumplió, circunstancia que determinaba su nulidad. En suma, reitera que el acto de designación también se presumía legítimo, y debía verificarse si se habían dado las condiciones que hubieran permitido su revocación, y asimismo, si su parte tuvo oportunidad de defender esa estabilidad de la designación, en virtud de los derechos subjetivos cumplidos a su amparo.

En este orden de ideas, estima que en la sentencia recurrida se debería haber analizado si estaban dadas las condiciones para revocar un acto cuya legitimidad se debía presumir, teniendo especialmente en cuenta que se encontraba comprometida la garantía constitucional de estabilidad en el empleo público y la protección del trabajador estatal.

Finalmente, hace reserva del caso federal, para intentar la vía del art. 14 de la Ley nº 48.

**IV.-)** Que, liminarmente, debe recordarse que en cada caso en el que le toca intervenir, quien desempeña la magistratura judicial ha de realizar una verdadera reconstrucción histórica, con el objeto de



determinar si los hechos propuestos por las partes son ciertos, o no. Para ello, examina detenidamente las pruebas rendidas, las aprecia con un criterio lógico jurídico y, finalmente, les asigna su valor de acuerdo con las reglas de la sana crítica (conf. artículo 386 del código de rito) y las máximas de la experiencia, constituyendo un límite esencial la fundamentación de sus argumentaciones (conf. esta Sala, en autos “Schalscha, Germán c/ANA s/daños y perjuicios”, expte. n° 4050/1998, sent. del 14/5/2010).

En este sentido, adviértase que lo decisivo en todo caso es siempre lograr percibir y relacionar todos los hechos, seleccionando la información relevante y pertinente, distinguiendo la que lo es en menor medida, o carece por último de importancia (conf. Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, octava edición, FDA, Buenos Aires, 2003, página I-24; y esta Sala, *in re* “Facal, Adriana Cristina c/UBA - Facultad de Ciencias Económicas s/empleo público”, expte. n° 33.979/2006, sent. del 15/9/2011); porque son los hechos los que hacen aplicable o inaplicable una determinada regla sustantiva, y el alcance de una regla y, por lo tanto su sentido, depende de la determinación de éstos (conf. Binder & Bergman, “Fact Investigation”, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1984, página XVII, y Levi, “Introducción al Razonamiento Jurídico”, Buenos Aires, Eudeba, 1964, página 12; ambos referenciados por Agustín Gordillo, oportunamente citado).

**V.-)** Que, sentado lo expuesto, y con el propósito de lograr una mejor comprensión de la problemática involucrada en autos, conviene reseñar los decretos que dieron origen al reclamo de autos.

En dicho cometido, cabe comenzar por recordar que con el dictado del Decreto n° 2507/2014 en el ámbito de la Procuración del Tesoro de la Nación, en lo que aquí importa, se designó en la planta permanente de dicho organismo al señor Juan Manuel Corres. Según surge de autos, a partir de dicha medida, aquél pasó a ostentar una situación de revista correspondiente al Nivel C, Grado 0 del Agrupamiento General del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

En los considerandos de la referida disposición, de diciembre del año 2014, se advierten los siguientes elementos que, en particular, se explicitan en los considerandos de la misma:

(i) La Procuración del Tesoro de la Nación, según lo dispuesto por la Ley n° 24.667, es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, cuyo titular tiene jerarquía de Ministro, depende directamente del Presidente de la Nación y ejerce su competencia con independencia técnica. Asimismo, mediante el Decreto n° 1755/08 fue aprobada su estructura organizativa.

(ii) La política de reconstrucción del Estado trajo aparejada la complejidad creciente de la acción administrativa y el consecuente incremento de la intervención tradicional de la P.T.N. en las distintas áreas de actuación de máxima relevancia institucional.

(iii) La normativa de Emergencia Económica Financiera y de Reforma del Régimen Cambiario, dictada como consecuencia de la crisis de fines del año 2001, implicó un aumento de la litigiosidad en jurisdicción local como, también, ante Tribunales Arbitrales Internacionales; ello, con el consiguiente aumento del universo de juicios de relevante significación económica o institucional para patrocinar, impartir instrucciones a los servicios jurídicos y auditar.

(iv) La calidad de órgano Rector en materia jurídica que reviste la P.T.N. determina que sus opiniones sean de acatamiento obligatorio para los servicios jurídicos, por lo que además de ejercer la función de control de legalidad de las cuestiones que se someten a su consideración, revisa los criterios definidos por aquéllos evitando, en muchos casos, erogaciones innecesarias al Estado y la génesis de futuros conflictos.

(v) En este contexto, la planta de personal del referido Órgano rector no sólo no se ha adecuado a las responsabilidades asignadas con carácter permanente, sino que, por el contrario, ha sufrido una paulatina reducción de su dotación permanente en virtud del decrecimiento vegetativo.

(vi) El rol institucional y los objetivos impuestos exigen un tratamiento particular para la cobertura de los cargos vacantes, que resguarde cabalmente la independencia técnica de la P.T.N. atribuida



por la ley, así como el fortalecimiento de la asistencia jurídica, la adecuada defensa de los intereses públicos, y el oportuno control de legalidad, tanto en los ámbitos administrativo como judicial, nacional e internacional.

(vii) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa ha sido uno de los aspectos cuya ponderación queda claramente reservada al Poder Ejecutivo Nacional (cfr. artículo 8°, inciso c-, de la Ley N° 24.185).

Así, en materia de empleo público, la idoneidad exigida, debe ser entendida conjugando siempre las necesidades concretas del servicio a cuya satisfacción debe propender.

(viii) Las personas propuestas en las designaciones resultantes, han desempeñado las funciones atinentes a los cargos involucrados con manifiesta idoneidad, lo que determina la necesidad de su permanencia para asegurar la eficiencia en los servicios que presta el Alto Organismo Asesor, afirmación que según se desprende del texto, cubre la situación del aquí actor.

Como consecuencia de estas consideraciones, se efectuaron las designaciones correspondientes en los cargos vacantes y financiados de la planta permanente de la Procuración del Tesoro de la Nación que, en lo que al caso atañe, incluyen a la que concierne al aquí actor, y cuyos detalles ya han sido relatados.

Con posterioridad al dictado de dicho decreto, unos 20 meses más tarde, más precisamente con fecha 7 de septiembre del año 2016, fue dictado el Decreto n° 999/2016, mediante el cual se revocaron las designaciones y asignaciones de funciones dispuestas en virtud del Decreto n° 2507/2014, por razones de ilegitimidad. Asimismo, se dispuso que el personal incluido en la disposición de 2014, volvería a su situación de revista anterior, resultando de aplicación en los casos de las personas que revistaban como personal contratado –supuesto referente al aquí actor– lo establecido por el Decreto n° 254/2015.

Sintéticamente, del texto y de los considerandos de lo ordenado en 2016 por el decreto 999, se desprende lo siguiente:

(i) El Decreto n° 2507/14, entre otras cuestiones, designó en la planta permanente de la P.T.N., en diversos Agrupamientos, Niveles,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

Grados y Tramos, del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto n° 2098, el 3 de diciembre de 2008, a setenta y dos (72) personas –entre ellas, el Sr. Juan Manuel Corres–, algunas de las cuales revistaban en la planta permanente del citado Organismo, aunque en Niveles inferiores.

(ii) Las designaciones efectuadas en la planta permanente de la P.T.N. por medio del Decreto n° 2507/14 no fueron precedidas de los procedimientos de selección correspondientes, lo que a juicio del Poder Ejecutivo Nacional, convertía a dicho acto administrativo en un acto nulo, de nulidad absoluta e insanable.

(iii) La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional establece en el artículo 6° de su Anexo, que las designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto en sus artículos 4° y 5°, o de cualquier otra norma vigente, pueden ser declaradas nulas cualquiera sea el tiempo transcurrido. Que por su parte, el artículo 8° de la Reglamentación de la precitada Ley Marco aprobada por el Decreto n° 1421/02, también estatuye que la designación de personal ingresante en la Administración Pública Nacional en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección previstos por los escalafones vigentes no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad.

(iv) En términos análogos, el Convenio Colectivo de Trabajo General ya mencionado expresa que la designación de personal en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección establecidos de conformidad con los principios convenidos en el mismo, no reviste en ningún caso carácter de permanente ni genera derecho a la incorporación al correspondiente régimen de estabilidad (cfr. artículo 19, tercer párrafo).

(v) El artículo 17 del Decreto Ley n° 19.549 estatuye que el acto afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aún en sede administrativa, salvo que estuviere firme y consentido y hubiera generado derechos subjetivos que se estuvieran cumpliendo.



(vi) La excepción que el propio artículo 17 reconoce a la potestad revocatoria de la Administración no resultaba aplicable, pues el conocimiento del vicio por los destinatarios de la medida resultaba innegable, en razón de la claridad de las normas que rigen de manera específica a las relaciones jurídicas en análisis y, en ciertos casos, además, por la especialidad de las personas destinatarias del Decreto n° 2507/14.

(vii) A efectos de asegurar el cumplimiento de los importantes cometidos que la P.T.N. tiene asignados, resulta necesario establecer que el personal incluido en el citado Decreto n° 2507/14 vuelva a su situación de revista anterior al dictado del mismo, resultando de aplicación en los casos de las personas que revistaban como personal contratado lo establecido por el artículo 5° del Decreto n° 254 del 24 de diciembre de 2015.

(viii) A fin de asegurar la eficacia de la prestación de los servicios, se instruyó a que se instaran los mecanismos tendientes a la cobertura transitoria de las vacantes que se considerase menester.

**VI.-)** Que, sentado todo lo expuesto, es preciso esclarecer en qué medida la designación del aquí accionante estaba revestida de carácter estable, con miras a discernir si era susceptible de ser dejada sin efecto por la Administración, del modo en que se lo hizo. Ello impone analizar en qué medida se daban, o no, las condiciones para dicha revocación.

Sobre estas cuestiones, liminarmente cabe dejar sentado que es decisivo en el presente caso determinar si mediante el Decreto n° 2507/14, se habían generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo respecto del aquí accionante. Conceptualmente, se trató de un acto administrativo de alcance particular en lo que a su parte concierne (en todo caso, que el acto así definido recayera sobre una multiplicidad de sujetos, por alcanzar a otros funcionarios, resulta una cuestión indiferente a la materia en litigio, al no ser partes litigantes en autos las demás personas destinatarias del mismo, todo lo cual no altera la conceptualización señalada).

En efecto, ante todo es forzoso reconocer que la designación del actor hacia fines de 2014 surtió efectos durante más de un año y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

medio, circunstancia sobre la cual las partes no discuten, y que surge de las constancias de autos. Bajo las condiciones descriptas, en principio se impone advertir que la firmeza del acto administrativo reviste a éste de estabilidad, circunstancia que impide que la Administración lo revoque en su sede, al haberse incorporado los derechos en cuestión al patrimonio del particular, gozando por ende de la garantía contenida en el artículo 17 de la Constitución Nacional (conf. en tal sentido, C.S.J.N., autos “Carman de Cantón, Elena c/Nación Argentina”; *Fallos*: 175:368, entre muchos otros).

Es por eso que, en concreta aplicación del principio expuesto, cuando el acto en cuestión ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo y que, en el presente caso, se operativizaron indudablemente en el marco de una relación de empleo público, la actuación administrativa en cuestión no puede ser válidamente dejada sin efecto en sede administrativa, por lo que la alternativa legítima que queda a la Administración radicará en declarar la lesividad y, posteriormente, promover la respectiva acción de nulidad en sede judicial.

Ello así, en tanto la Administración realiza en algunos casos declaraciones jurídicas que adquieren el valor de un derecho subjetivo, al que corresponde un contenido protegido por el acto administrativo; de tal suerte que si este pudiera ser revocado sin más, el acto revocatorio habría desconocido la situación jurídica creada por el acto revocado, lo que –naturalmente– produciría una peligrosa inestabilidad en las situaciones jurídicas que estén en curso, tal como lo ha interpretado y resuelto esta Sala, *in rebus*: “Fundación Sales S.A. c/Telefónica de Argentina S.A. y otro s/ proceso de conocimiento”, exp. n° 30.637/1998, sentencia de fecha 12/6/2008; “Guía Práctica SA c/ E.N. - AFIP DGI- Disp. 144/07 (ADCO) OC355/06 s/contrato administrativo”, exp. n° 39.823/2007, sentencia de fecha 24/8/2010; y, *mutatis mutandis*, “López Areán, Gustavo c/E.N. - Procuración General de la Nación s/empleo público”, exp. n° 36.402/2013, sentencia de fecha 15/10/2019.

Ello es, precisamente, lo que se verifica en el caso de autos, donde, previamente, mediante el Decreto n° 2507/2014 había sido



dispuesto el nombramiento del aquí actor con carácter definitivo pues, valga precisarlo, ello fue dispuesto sin que quedara sujeto a condición alguna; de tal manera que el mismo quedó firme, surtiendo plenos efectos para el señor Corres, quien pasó a desempeñarse de manera regular en el cargo asignado (ver, en el mismo sentido “López Areán”, de esta Sala, ya citado).

Recuérdese que la Ley n° 19.549 consagra como garantía a favor del particular, la estabilidad del acto administrativo, de modo tal que si éste pudiera ser revocado sin más, el acto revocatorio habría desconocido la situación jurídica subjetiva creada a su amparo, produciendo –como se dijo– una peligrosa inestabilidad por lo que en las condiciones expuestas, no puede ser dejado sin efecto por la Administración (conf. esta Sala, en autos “Transener SA c/Resolución 519/06 E.N.R.E. - Resol. 1561/07 SE”, expte. n° 2422/2008, sent. del 27/8/2009; y Sala IV del Fuero, en autos “Cerra, Luis Ernesto c/DGI”, sent. del 19/3/2008, entre otros); en mérito de lo cual se impone concluir en la imposibilidad de la Administración pública de dejar sin efecto, por sí y ante sí, la designación del actor contenida en el Decreto n° 2507/2014 pues, como ha quedado dicho, debió así requerirlo en sede judicial.

Así las cosas, resultando permanente la designación original y al no haberse seguido el procedimiento correspondiente a los fines de anularla o modificar sus términos, habiendo dicho acto generado derechos subjetivos a favor del señor Corres, debe concluirse que el mismo mantiene plena vigencia.

Lo expuesto conduce a la conclusión de que hay mérito para admitir la apelación y, correlativamente, debe ser revocada la decisión del juez de grado que convalidó la anulación, en lo que al accionante refiere, del Decreto n° 2507/2014, efectuada del modo en que se lo hizo, mediante el Decreto n° 999/16.

**VII.-)** Que, en línea con lo que se viene expresando, y en punto al tipo de vicio o defecto que porta la revocación de la designación del actor, dispuesta en 2016, cabe entender que la misma importa una transgresión a pautas básicas del debido proceso, por las razones que seguidamente se pasan a desarrollar.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

Así, desde un punto de vista conceptual y jurídico, cabe tener presente que la protección legal del interesado en supuestos como el que nos ocupa, se debe instrumentar mediante la observancia de ciertos recaudos que, en lo que aquí importa, incluyen los requisitos que exige el ordenamiento vigente, y entre ellos ha sido especialmente resaltado "...el acabado cumplimiento de las pautas constitutivas del "debido proceso" en tanto verdadero principio general del derecho consustanciado con la axiología propia del Estado de derecho" (véase, en este sentido: Comadira, Fernando Gabriel, *La acción de lesividad*, ed. Astrea – RAP, Buenos Aires, año 2019, en especial la pág. 21).

Ello, ciertamente, se vincula con las excepciones a la estabilidad del acto, y en particular con la referente al supuesto conocimiento de un vicio que afectaría al Decreto n° 2507/2014 , puntualmente, en cuanto concierne a la persona del aquí actor –a cuyo respecto, según se ha adelantado, se trató de un acto administrativo de alcance particular, que lo tuvo como destinatario de lo allí dispuesto–, habida cuenta de que por conducto del acto atacado la Administración consideró, según se desprende de los antecedentes de la litis y, en particular, del Decreto n° 999/16, que el Sr. Corres conocía o debía conocer el supuesto vicio o defecto.

En efecto, en el caso, la decisión de 2016 en cuanto concierne al Sr. Corres, al incursionar forzosamente sobre su esfera jurídica, ha sido emitida sobre la premisa del presunto conocimiento del (alegado) vicio por parte de éste en tanto empleado público. Adviértase que el respectivo discernimiento fue adoptado unilateralmente por la demandada, esto es: con prescindencia de todo anoticiamiento al afectado, o instancia formal que le hubiera permitido a éste formular de modo previo las expresiones o defensas que conciernan a la reivindicación de los derechos que le asisten, y que nacieron, justamente, al abrigo de los efectos del acto primigenio del año 2014.

Así las cosas, no sólo la asunción de que dicho conocimiento existía se basó, desde lo discursivo, en expresiones dogmáticamente formuladas, sino que, en particular –y ello es decisivo para la suerte de la acción entablada–, implicó soslayar totalmente todo tipo de comunicación previa o instancia dialógica entre la Administración y su



dependiente; proceder que, por cuanto se viene expresando, colisiona con normas y principios que atañen a nociones elementales del debido proceso, entendido en clave del derecho público y administrativo. Medió, por tanto, una indebida aplicación de lo previsto en la segunda oración del art. 18 de la Ley de Procedimientos Administrativos n° 19.549, al dar por cierto y existente un supuesto conocimiento por parte del destinatario del acto, que no ha sido verificado bajo el recto cumplimiento de los recaudos adjetivos que acaban de indicarse. Es que, aún la eventualmente sincera persuasión de la autoridad con competencia decisoria, respecto de la regularidad y juridicidad de lo actuado en 2016, no eximía, sin más, de la prosecución de los procedimientos que vertebran el debido proceso, puntal infaltable del Estado de derecho.

Lo señalado, impide considerar regulares a los elementos procedimiento y forma del aspecto del acto cuya invalidez se promueve en autos, factor susceptible de irrogar una repercusión obviamente negativa sobre la causa del mismo y, consecuentemente, respecto de su motivación, en tanto exteriorización de los respectivos antecedentes que obran de causa.

No puede soslayarse, por lo demás, que dicha omisión en el plano adjetivo se verificó en el marco de la relación entablada entre la Administración Pública y uno de sus agentes, la cual, dados sus particulares rasgos, y según sus conceptualizaciones teóricas usuales, al concebírsela como un vínculo de especial sujeción, revestido de inmediatez y continuidad, debería estar impregnada de las notas de confianza recíproca, ética y buena fe, contra las cuales colisiona el proceder de la demandada que en autos se impugna.

De allí que presumir el conocimiento del destinatario del acto respecto de una supuesta ilegitimidad que lo afectara –dicho ello, más allá e independientemente de la verificación que en definitiva correspondiera sobre la irregularidad alegada–, siendo aquél un empleado público, y obrar sin que éste sea oído, se revela como antijurídico y basta, por sí solo, para privar de validez al decreto revocatorio, n° 999/16.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

En suma, al no ser viable verificar en las circunstancias de autos la excepción a la estabilidad de la designación, corresponde concluir que se impone el principio general, por lo que ésta ha de mantener sus efectos, ello bajo el entendimiento de que la administración, en el caso, debió iniciar la correspondiente acción de lesividad en los términos del artículo 17 de la Ley n° 19.549, más no anular en su propia sede la designación. Así lo determina la circunstancia de que el acto primigenio se encontraba generando derechos subjetivos en favor del accionante, y no estaba verificada de modo regular la configuración de una de las excepciones para así proceder, dada por el supuesto conocimiento del vicio de la designación, que se endilgó al designado (cfr. doctrina del precedente “López Areán, Gustavo c/E.N. - Procuración General de la Nación s/empleo público”, ya citado *supra*, en el Considerando VI.-, en especial el Consid. X de dicho fallo).

Cabe recordar, sobre esta cuestión, que la ley n° 19.549 consagra como garantía a favor del particular, la estabilidad del acto administrativo, de modo tal que si éste pudiera ser revocado sin más, el acto revocatorio habría desconocido la situación jurídica subjetiva creada a su amparo, produciendo ello una peligrosa inestabilidad, por lo que en tales condiciones, no puede válidamente ser dejado sin efecto por la Administración, por sí y ante sí (conf. esta Sala, sentencia *in re* “López Areán”, ya citada).

Por todo lo expuesto, ante las particulares circunstancias del caso, y por no ajustarse el obrar estatal a las pautas jurídicas señaladas, estricta y puntualmente en lo que al Sr. Juan Manuel Corres concierne, se debe reputar inválido al Decreto n° 999/16 en forma parcial (esto es: en cuanto a lo decidido respecto de su persona), al estar dicho aspecto de la medida afectado de una nulidad absoluta, en los términos del inciso b- del artículo 14 de la Ley n° 19.549, en conjunción con el inciso d- del art. 7° de la ley, concurrentemente con los incisos b- y e- del citado artículo. Lo así discernido, importa naturalmente la privación de los efectos que, respecto del actor, hubieran derivado del acto parcialmente invalidado.

**VIII.-)** Que, recapitulando cuanto se viene expresando, y a fin de definir la solución concreta de la controversia, cabe señalar que la



nulidad parcial predicada impone la eliminación de los efectos que el Decreto n° 999/16 irrogó al actor, y conduce, por lógica implícitud, a admitir el recurso, considerar que la acción promovida resulta procedente y, en consecuencia, a retrotraer la situación del funcionario.

Por consiguiente, éste deberá ser repuesto retroactivamente en el cargo de la planta permanente y en la situación, nivel y grado en los cuales revistaba a resultas de lo dispuesto a su respecto mediante el Decreto n° 2507/2014, dispositivo bajo el cual deberá volver a regirse su situación (ello, sin perjuicio de las mejoras que se hubieran dispuesto o producido en la misma, hasta el día 7 de septiembre del año 2016, fecha de dictado del dto. 999).

Dicho de otro modo, no deben aplicarse a su parte los efectos pretendidos por el Decreto n° 999/2016, atento a que la administración pública carecía de potestades y de habilitación jurídica para dictarlo, y privar por el mismo al señor Juan Manuel Corres de la permanencia, situación de revista, y modalidades de la relación de empleo público que le fuera reconocida, bajo un carácter estable, desde finales del año 2014.

Máxime, cuando tampoco se observa circunstancia alguna que relativice los efectos del Decreto n° 2507/14, en el aspecto puntual que concierne al aquí actor. Ello así, dado que cabe descartar que mediase un supuesto de sometimiento de dicho decreto a condición o circunstancia alguna que autorizara a relativizar ni postergar su plenitud jurídica, lo cual autoriza a interpretar que la misma fue incondicionada y, por lo tanto, permanente.

Todo lo expresado, claro está, lo es sin perjuicio de lo que eventualmente pudiere resultar de las vicisitudes que pudieran derivarse de la eventual promoción de la aludida acción de lesividad, materia sobre la cual no cabe a este Tribunal expedirse.

Por otra parte, también cabe advertir que, ante las condiciones que se acaban de establecer, corresponde deducir que lo que aquí se resuelve no importa ni precisa de pronunciamiento alguno respecto de los vicios en la finalidad, objeto y razón de la decisión adoptada por medio del acto impugnado e invalidado en autos, y mucho menos





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

sobre el mérito de una eventual o futura acción de lesividad (máxime, cuando la lesividad no fue administrativamente declarada) sino, simplemente, referir que, a los fines pretendidos e involucrados en la litis, debió seguirse un concreto camino, cuya prosecución fue soslayada, en desmedro de elementos esenciales del acto, dados primordialmente por la forma y el procedimiento, junto con la motivación y, en última instancia, la causa del mismo.

Por todo lo expuesto, de proceder mi voto, propiciaré que sea revocada la sentencia de la anterior instancia y que, en concreto, se haga lugar a la apelación deducida y, por consiguiente, se considere procedente la acción intentada en los términos que acaban de expresarse.

En consecuencia, cabe ordenar a la demandada que sea retrotraída la situación del actor, la cual deberá regirse por lo dispuesto en el Decreto n° 2507/2014 en lo que atañe a su persona, junto con cualesquiera otras medidas ulteriores por las cuales se hubiera mejorado dicha situación hasta el 7 de septiembre de 2016. Por consiguiente, no deberán aplicarse a su parte los efectos pretendidos por el Decreto n° 999/2016.

**IX.-)** Que, en función de cuanto se lleva dicho, en tanto y en cuanto se estima que resulta decisivo y suficiente para resolver las pretensiones y agravios planteados, se torna innecesario examinar los restantes planteos vertidos por el apelante respecto de las demás cuestiones traídas a estos estrados. Ello así, en tanto las consideraciones vertidas bastan para discernir el recurso y determinar la revocación del pronunciamiento de grado en cuanto había rechazado la acción judicial intentada por el Sr. Juan Manuel Corres, lo cual determina la inoficiosidad de efectuar mayores consideraciones.

**X.-)** Que, finalmente, dado el modo en el cual se propicia resolver, y en lo concerniente a la fijación de los gastos causídicos de ambas instancias, cabe readecuar los de la anterior, juntamente con el establecimiento del modo de asunción de los mismos respecto de esta Alzada.

Al respecto, entiendo que en el contexto suscitado no existen motivos valederos que justifiquen apartarse del principio objetivo de la



derrota, previsto en la primera parte del artículo 68 del código de rito. Ello así, en tanto la acción judicial intentada prospera, considerándose que resulta parcialmente nulo de nulidad absoluta el Decreto n° 999/2016, concretamente en lo que se refiere al accionante, y se ordena la reposición retroactiva, en el cargo de la planta permanente y en la situación en la cual revistaba el Sr. Corres, de conformidad con lo que se había dispuesto a su respecto a partir del Decreto n° 2507/2014. A su vez, el apelante prevalece en la posición que ha reivindicado en autos, triunfando en la apelación.

De allí que deba concluirse que es razonable que los accesorios de ambas instancias deban ser afrontados por la demandada, quien resulta vencida (cfr. arts. 68 y 279 del código de rito).

Por todo lo expuesto, propongo al Acuerdo: 1º) hacer lugar al recurso interpuesto por el señor Juan Manuel Corres y, en consecuencia, revocar la sentencia de grado, haciendo lugar a la acción intentada con los alcances que surgen de la presente (cfr. Considerandos VI y VII y, en especial, el VIII), y 2º) imponer las costas de ambas instancias a la demandada vencida (artículos 68 y 279 del C.P.C.C.N.). **ASÍ VOTO.**

Los doctores Luis María Márquez y José Luis Lopez Castiñeira adhieren al voto precedente.

En atención al resultado que instruye el acuerdo que antecede, este Tribunal **RESUELVE:** 1º) hacer lugar al recurso interpuesto por el señor Juan Manuel Corres y, en consecuencia, revocar la sentencia de grado, haciendo lugar a la acción intentada con los alcances que surgen de la presente (cfr. Considerandos VI y VII y, en especial, el VIII), y 2º) imponer las costas de ambas instancias a la demandada vencida (artículos 68 y 279 del C.P.C.C.N.).

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

MARÍA CLAUDIA CAPUTI

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA

LUIS M. MÁRQUEZ





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA II

Exp. 76942/2016

---

*Fecha de firma: 11/12/2020*

*Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA*

*Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA*

*Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA*



#29199932#275991129#20201211093926922