



CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

En Buenos Aires, a los 9 días del mes de mayo de 2017, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en autos “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”;

El señor juez Rodolfo Eduardo Facio dijo:

I. El señor Raúl Eduardo Fariña Márquez —agente de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC)— promovió demanda contra el Estado Nacional con el objeto de que se modifique la resolución ANAC n° 320/2012, se le asigne el nivel escalafonario “D” o superior del escalafón aprobado por el decreto 2314/2009 y se le abonen las diferencias correspondientes entre la categoría en la que revista desde su ingreso al organismo y la que se le asigne, con intereses (fs. 2/18, y su ampliación de fs. 99/100).

II. La señora jueza de primera instancia rechazó la demanda, con costas a cargo del actor. Para decidir de esa manera, tuvo en cuenta que:

(i) en los términos del escalafón aprobado por el decreto 2314/2009, las circunstancias de que el actor se haya graduado de abogado en la Universidad de Buenos Aires y de que haya realizado cursos de especialización no significa que debe concedérsele una categoría superior dentro de la ANAC, puesto que existen requisitos que deben cumplirse para lograr esa promoción;

(ii) para acceder a la categoría “D” se requiere una antigüedad en el cargo inmediato anterior que el actor no posee “a lo cual se suma el poder discrecional del organismo al momento de definir los ascensos de sus empleados”;





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

(iii) debe tenerse en cuenta que cuando el actor fue nombrado en la categoría “F” y cuando fue ascendido al nivel “E” no presentó ningún reclamo;

(iv) no puede válidamente afirmarse la existencia de una conducta discriminatoria con fundamento de la violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional.

III. El actor interpuso recurso de apelación contra esa sentencia (fs. 387) y expresó agravios (fs. 394/410) que fueron replicados por el Estado Nacional (fs. 412/416).

Sus críticas pueden sintetizarse en que:

(i) “la resolución atacada no tiene sustento en las pretensiones deducidas por las partes en el juicio”;

(ii) la consideración sobre la antigüedad necesaria para acceder al nivel escalafonario “D” “resulta además de arbitraria evidentemente contraria al ‘thema decidendum’, por cuanto ni siquiera fue planteada por la demandada”;

(iii) los informes remitidos por la Fuerza Aérea Argentina dan cuenta de que al 1° de junio de 2011 tenía un vasto conocimiento de las faltas e infracciones aeronáuticas y de la aplicación de los decretos 326/1982 y 2352/1983;

(iv) “es claro que [...] poseía una amplia experiencia en la materia de infracciones aeronáuticas. Pero, aunque ello no fuera así, y, por vía de hipótesis asumiéramos que al momento de mi traspaso, carecía de la experiencia mínima, cabe señalar que a la fecha poseo cuan[t]o menos una experiencia de casi SEIS (6) años en la función (de junio 2011 a febrero de 2017 = 5 años y 9 meses)”;

(v) la decisión de mantenerlo en la categoría asignada no resulta congruente con el trato dispensado para “con la mayoría de los empleados a los que se le realizó un aumento del Nivel Escalafonario”;





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

(vi) el decreto 2314/2009, a diferencia de lo que sostuvo la jueza, no exige que el agente cuente con antigüedad en el cargo inmediato inferior;

(vii) dado que la ANAC comenzó a operar el 1° de julio de 2009, de resultar veraz el criterio sostenido por la jueza, no habría sido posible la asignación de los niveles “A” a “E”, pues deberían haber acreditado mínimamente la antigüedad exigida por el nivel “F” para poder aspirar al nivel “E” y así sucesivamente para acceder a los niveles superiores;

(viii) todos los profesionales que se incorporaron a la Dirección de Infracciones Aeronáuticas de la ANAC (en adelante, la DIA) tras su nombramiento obtuvieron un nivel escalafonario “C” o superior;

(ix) las facultades discrecionales que la administración tiene sobre su personal “no puede implicar que a determinados empleados se los mantiene en una letra que no le corresponde [...] y a otros empleados con menos antigüedad [...] se los remunera con un Nivel Escalafonario superior [...] cuando todos ellos, hacen idénticas tareas”.

Por otra parte, requirió que “se aplique la condena establecida en el Art. 1° de la Ley N° 23.592”.

IV. Con carácter previo a examinar los agravios, es conveniente realizar una reseña de los antecedentes del caso.

El 25 de junio de 2010, en la resolución n° 586, la ANAC designó “por ingreso a la jerarquía respectiva a partir del 1° de junio de 2010 a las personas del Agrupamiento General en las funciones y niveles que se detallan en el Anexo [...] de conformidad con el Decreto N° 2314/09”. En dicho anexo se asignó al actor el nivel “F” del escalafón general, para desempeñar un puesto “técnico” en la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa (DGLTA) de la ANAC (fs. 113/118).

El 22 de diciembre, en la resolución n° 1067, el administrador de la ANAC modificó, a partir del 1° de diciembre de 2010, el nivel





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

escalafonario que había otorgado en la resolución n° 586/2010. Concretamente, se asignó al actor el nivel “E”, que pasaría a desempeñarse como “técnico especializado” en la DGLTA (fs. 119/122).

El 18 de julio de 2011, el actor solicitó a la ANAC que se lo recategorizara en un nivel “D” o superior en virtud de que “desde junio de 2010 [...] desarrollo actividades técnico jurídicas en materia Aerocomercial, por lo cual a la fecha cuento con una antigüedad superior a los **TRECE (13)** años” (fs. 10/12 de las copias certificadas de la causa “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN – ANAC / expte. s01:280.576/11) s/ amparo por mora” que corren por cuerda).

Expresó, asimismo, que desde junio de aquel año se desempeñaba como instructor sumariante y asesor profesional dentro del departamento de sumarios aeronáuticos de la DIA y que sus funciones consistían en “promover y llevar adelante la tramitación de las distintas actuaciones sumariales que la [ANAC...] inicia a las distintas operadoras de transporte aéreo” y que esa tarea implica, entre otros aspectos, “la responsabilidad y facultad de ordenar en las distintas actuaciones [...] toda diligencia que resulte necesaria para la resolución de los actuados”.

Agregó que tras la etapa probatoria debe emitir un “dictamen explicativo a la autoridad, sugiriendo el modo en que debe ser resuelta la tramitación iniciada, indicando en caso que resulte condenatorio el monto de la sanción aplicable” y que además lleva adelante “el análisis de los distintos planteos jurídicos formulados por las prestatarias y/o sumariados, en la eventual instancia recursiva que articulen [...], debiendo al margen realizar un nuevo informe explicativo, realizar el correspondiente proyecto de resolución para ser suscripto por el superior jerárquico”.

Indicó que una vez concluido el procedimiento administrativo efectúa “las distintas elevaciones para lograr determinar si la prestataria sumariada ha cumplido con el pago de la sanción aplicada y en caso





Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

negativo le doy intervención a la dependencia correspondiente para cursar las nuevas intimaciones y así promover la ejecución judicial”.

Desde esa perspectiva, consideró que el nivel asignado resulta incorrecto por “no coincidir con las responsabilidades, conocimiento, formación, y facultades encomendadas en el desarrollo de la labor que cumpla diariamente”.

Y remarcó especialmente que la tarea de instructor sumariante “exige que quien la desarrolle adopte decisiones, incluso en lo relativo a la resolución misma de las actuaciones” y que “como fundamento y prueba ineludible de lo señalado, es menester destacar que todos los dependientes que realizan a la fecha la misma tarea que cumpla a diario [...] han sido categorizadas con un nivel ‘D’”.

El 24 de mayo de 2012, por medio de la resolución n° 320, el administrador de la ANAC rechazó la “presentación efectuada por [el actor] por la cual solicitó que se le asigne el Nivel Escalafonario D o superior de la estructura escalafonaria aprobada por [el decreto 2314/2009]” (fs. 82/85).

Esa resolución tuvo sustento en que:

(i) al momento de la asignación del nivel escalafonario efectuada en la resolución 1067/2010 el actor se desempeñaba en la DGLTA y su tarea consistía en la elaboración de proyectos de dictámenes jurídicos de asesoramiento;

(ii) al tiempo de dictarse esa resolución, el actor prestaba servicios en la DIA como instructor sumariante;

(iii) ambas tareas son “funciones profesionales que implican asesoramientos y actividades asociadas a la especialidad y suponen responsabilidad sobre el cumplimiento o materialización de resultados establecidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad, con sujeción a lineamientos dados por los niveles de conducción, con relativa autonomía para la toma de decisiones en función de la actividad desarrollada y de la competencia asignada”;





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

(iv) se verifica en la resolución n° 1067/2010 “la asignación del Nivel Escalafonario E y Puesto Técnico Especializado a otros agentes que desarrollaban las mismas tareas que el presentante”.

V. Corresponde, seguidamente, traer las normas aplicables al caso.

En términos del “régimen escalafonario” aprobado por el decreto 2314/2009, que figura allí como anexo II, “[l]a promoción de Nivel Escalafonario se efectuará mediante la aplicación del régimen de selección y/o merituación que aprobará por resolución conjunta el ADMINISTRADOR NACIONAL DE AVIACION CIVIL y la SECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con previa consulta a las entidades gremiales signatarias del Convenio Colectivo de Trabajo General homologado por Decreto N° 214/06”.

Al día de la fecha, ese “régimen de selección y/o merituación” no ha sido dictado.

Según el referido “régimen escalafonario” aprobado por el decreto 2314/2009, el nivel “C” conlleva el ejercicio de “funciones que comportan la aplicación de disposiciones, técnicas, y/o procedimientos específicos, requiriendo formación y experiencia en la especialidad y capacidad para la resolución de problemas complejos” y “supone funciones de formulación, desarrollo y/o dirección de actividades y procedimientos de cierta relevancia y complejidad”, que “en general implican funciones de supervisión o coordinación de grupos o equipos de trabajo de relativa complejidad y tamaño y responsabilidad por el cumplimiento o materialización de las metas y los resultados encomendados con sujeción a normas y procedimientos jurídicos, profesionales o técnicos específicos, con autonomía para aplicar la iniciativa personal en la resolución de problemas dentro de las pautas establecidas”.





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

Es necesario para acceder a esa posición, “por la índole de las responsabilidades”, contar con “título universitario de grado con una duración no inferior a CUATRO (4) años, con especialización en las materias profesionales y temáticas específicas de la función, experiencia laboral debidamente acreditada por un término no inferior a los CUATRO (4) años después de su titulación, y antecedentes demostrables en la conducción y/o supervisión de equipos de trabajo multidisciplinarios no inferior a DOS (2) años”.

El nivel “D” corresponde al personal designado para “ejecutar funciones profesionales, o funciones o servicios técnicos o especializados que requieren conocimientos, habilidades o pericias para la aplicación de normas, procedimientos, métodos o rutinas específicas a una diversidad de tareas bajo la dirección de personal de mayor jerarquía [...] Supone responsabilidades de formulación, instrucción, desarrollo o supervisión de actividades y procedimientos de mediana relevancia y complejidad, sujetos a objetivos previamente determinados”.

Para revistar en ese nivel se requiere “para la funciones de jefatura y profesionales [...] formación con título universitario de grado con una duración no inferior a CUATRO (4) años o título universitario o terciario de carreras de duración no inferior a TRES (3) años correspondiente a la función o puesto a desarrollar. Adicionalmente, para las funciones de jefatura y profesional se requerirá contar con experiencia y competencias laborales debidamente acreditadas en las materias profesionales específicas de la función por un término no inferior a TRES (3) años y para las funciones técnicas la experiencia requerida será de DOS (2) años en actividades de las características de la función”.

El nivel “E” involucra “funciones profesionales o técnicas que impliquen asesoramientos y/o actividades asociadas a la especialidad” y “supone responsabilidad sobre el cumplimiento o materialización de resultados establecidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad,





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

con sujeción a lineamientos dados por los niveles de conducción, con relativa autonomía para la toma de decisiones en función de la actividad desarrollada y de la competencia asignada”.

Para “las funciones de coordinación y profesional se requiere formación universitaria de grado, y para las otras funciones formación técnica superior de nivel universitario o terciario [...]. Adicionalmente, para las funciones de coordinación y profesional se requerirá contar con experiencia y competencias laborales debidamente acreditadas en las materias profesionales específicas de la función por un término no inferior a DOS (2) años y para las funciones técnicas la experiencia requerida será de CUATRO (4) años en actividades de las características de la función”.

VI. Es conocido el principio que establece que la determinación de la situación escalafonaria de los agentes que integran la dotación del personal de la administración pública constituye una atribución propia y exclusiva de la autoridad administrativa, a la que el ordenamiento jurídico otorga una amplitud de criterio en la valoración de los diversos factores que hacen al buen funcionamiento del servicio público (esta sala, causas “*Canale, Ángel Luis c/ EN-M. del Interior – DNM – resol. 89/93 y otras y otros s/ empleo público*” y “*Costabile, Carmen Graciela c/ EN- Congreso de la Nación-Cámara Diputados-Resol 479/11 s/ proceso de conocimiento*”, pronunciamientos del 30 de septiembre de 2015 y del 9 de febrero de 2017, respectivamente).

Ese principio no es absoluto, ya que no impide la revisión de su ejercicio por parte de los jueces cuando se verifique —sobre la base de los elementos idóneos— la existencia de un supuesto de ilegalidad o arbitrariedad (ídem).

VII. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, como es sabido, estableció, en este aspecto, un criterio consolidado: (i) no existen actos totalmente reglados ni totalmente discrecionales; (ii) la “esfera de discrecionalidad” no implica en modo alguno que los entes





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

administrativos “tengan un ámbito de actuación desvinculado del orden jurídico o que aquélla no resulte fiscalizable”; (iii) “el control judicial de los actos [...] discrecionales [...] encuentra su ámbito de actuación en los elementos reglados [...] entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, a la forma, la causa y la finalidad del acto [...] se traduce así en un típico control de legitimidad [...] ajenos a los motivos de oportunidad, mérito y conveniencia tenidos en mira a fin de dictar el acto” (Fallos: 315:1361; ver, asimismo, mi voto en disidencia en la causa “Villar, Mario Alberto c/ EN – M. Público Fiscal de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 22 de diciembre de 2016).

El Alto Tribunal señaló también que la circunstancia de que la administración obre en ejercicio de facultades discrecionales no puede constituir en modo alguno un justificativo de su conducta arbitraria como tampoco de la omisión de los recaudos que para el dictado de todo acto administrativo exige la ley 19.549, y que es precisamente la legitimidad —constituida por la legalidad y la razonabilidad— con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias (Fallos: 307:639; 320:2509; 331:735; 334:1909).

En ese sentido, esta sala enfatizó que no debe olvidarse que toda decisión administrativa que afecte los derechos de las personas debe exhibir una motivación suficiente y debe comportar una derivación razonada de sus antecedentes, de manera tal que se encuentren cabalmente a resguardo las garantías constitucionales en juego, como son, entre otras, las tuteladas por los artículos 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional, puesto que se trata de una exigencia que por imperio legal es establecida como elemento y condición para la real vigencia del principio de juridicidad en la actuación de los órganos administrativos (causa “Brueño, Rubén Carlos Alberto c/ Presidencia





Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

de la Nación s/ empleo público”, pronunciamiento del 8 de agosto de 2013).

VIII. Con esa comprensión del alcance del control judicial de los actos administrativos como el que aquí se examina, debe ponerse de relieve:

(i) que no se advierte cuál es la influencia que podría tener el hecho de que el actor “en ningún momento hace referencia a reclamo administrativo alguno” en relación con la atribución de la categoría “F” y de que “cuando fue ascendido al Nivel E [...] tampoco hizo ningún reclamo ni pedido de recategorización”.

Esa línea argumental —que coincide con la que fue propuesta por la ANAC al contestar la demanda en cuanto a que el actor consintió “**con su inactividad la categoría y las funciones asignadas. Es decir, se trata de un acto firme**”— llevaría a la absurda conclusión de que el actor se encuentra obligado a prestar servicios en el nivel otorgado de por vida o hasta que la administración, por iniciativa propia, decida promoverlo, pues —según esa tesis— ha perdido el derecho a efectuar un reclamo vinculado con ese objeto.

Esa interpretación implicaría soslayar la afianzada jurisprudencia de la Corte Suprema según la cual una vez establecido que la disputa interesa al principio protectorio del trabajo previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el carácter inviolable de los derechos que reconoce conduce con necesidad a la indisponibilidad y a la prohibición de renuncia a las normas que tutelan el trabajo “en todas sus formas”, vale decir, tanto al trabajo que se presta en el ámbito público como en el ámbito privado (Fallos: 335:729; 335:1340, voto de la jueza Highton de Nolasco y del juez Petracchi; 335:2219; y 336:131; esta sala, causa “*Caro, Julio Eduardo c/ EN-DNM y otros s/ empleo público*”, pronunciamiento del 18 de septiembre de 2015);

(ii) que asiste razón al actor en cuanto a que el requisito de “antigüedad en el cargo inmediato anterior” que la jueza ponderó como





Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

decisivo no se encuentra presente en las normas aplicables ni es un argumento que haya sido expuesto por la ANAC;

(iii) que la afirmación efectuada por la jueza en el sentido de que “teniendo en cuenta que, en esa oportunidad [al momento de ser promovido al nivel ‘E’], ya era abogado y hacía varios años que trabajaba como contratado en el organismo”, no guarda relación con las constancias de la causa en razón de que el actor en ningún momento estuvo contratado por la ANAC sino que prestaba servicios, en esa condición, para la Fuerza Aérea Argentina y para la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

IX. Como se vio, la causa legal, es decir el “derecho aplicable”, de la resolución n° 320/2012, estuvo dada por el “régimen escalafonario” aprobado por el decreto 2314/2009 y la motivación de ese acto consistió en la expresión de que la categoría asignada al actor se ajustaba a dicho régimen.

X. Para examinar el adecuado cumplimiento de esos dos requisitos, es útil tener en cuenta que al contestar la demanda la ANAC sostuvo que:

(i) el nivel “F” asignado inicialmente al actor “corresponde a funciones técnicas que implican actividades asociadas a la especialidad (en este caso se trata de un abogado)”;

(ii) en ocasión de comenzar a prestar servicios en la DIA, “habida cuenta de que carecía de experiencia anterior en estas funciones se le mantuvo la categoría ‘E’”;

(iii) “todos los instructores sumariantes que el actor individualiza en su libelo de demanda poseen título de abogado” y “todos ellos han cumplido funciones como instructores sumariantes durante largos años”;





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

(iv) las agentes Silvana Saporiti y Aldana Quintairos —que revistan en el nivel “C” desde el año 2012— han realizado estudios de posgrado en el campo del derecho aeronáutico;

(v) “además de los profesionales mencionados, realizan la tarea de instructores sumariantes la abogada Soledad Minervini, quien revista en una categoría ‘D’; la Srta. María Inés Mazzón, quien revista en el Nivel ‘E’ y la Srta. Denise Belieres, quien ingresó con un nivel ‘J’ en el año 2009, habiéndose otorgado un Nivel ‘F’ a partir del mes de diciembre de 2012. Las citadas en último término se encuentran próximas a concluir la carrera de abogacía”;

(vi) el actor “comenzó a desempeñarse como instructor sumariante, **careciendo de toda experiencia previa en esa tarea y no habiendo tampoco realizado cursos de perfeccionamiento en la materia específica de infracciones aeronáuticas**”;

(vii) “pese a sus antecedentes académicos y desempeño profesional, carece de experiencia previa en la tramitación de sumarios por infracciones aeronáuticas”;

(viii) las tareas que desempeñaba al momento del reencasillamiento “encuadran en la descripción de funciones que contiene el Decreto N° 2.314/09 para [el nivel ‘E’]”.

En esa pieza, la ANAC ofreció, como prueba documental, las constancias que dan cuenta de los antecedentes profesionales y académicos de los agentes respecto de los cuales el actor había denunciado un trato preferente.

Al alegar, la ANAC remarcó que las pruebas agregadas no logran desacreditar el “elemento causa” de la resolución n° 320/2012 puesto que “el actor carece de capacitación y especialización académica en el área específica del derecho aeronáutico” (fs. 377).

XI. No se halla en controversia que la función que desempeña el actor es la de instructor sumariante.





Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

Según la ANAC, hay dos aspectos que en términos del “régimen escalafonario” aprobado por el decreto 2314/2009 influyeron —e influyen— en la asignación de los niveles escalafonarios: (i) la experiencia acumulada en la instrucción de sumarios; y (ii) la especialización en derecho aeronáutico; o, expresado con otras palabras, la asignación de los niveles escalafonarios a los instructores sumariantes de la ANAC que prestan servicios en el departamento de sumarios aeronáuticos de la DIA sólo radica en los dos motivos recién referidos y no en la diferencia entre las tareas que desarrollan.

XII. La pretensión del actor, como se dijo, tiene sustento en dos aspectos centrales: (i) las tareas que él realiza como instructor sumariante tienen encuadramiento al menos en el nivel “D”, y (ii) él cuenta con la preparación y experiencia necesarias para acceder, como mínimo, a ese nivel por sus antecedentes académicos y profesionales.

Ninguno de esos dos aspectos fue examinado adecuadamente en la resolución n° 320/2012 a pesar de que habían sido expresamente invocados por el actor en su reclamo administrativo.

En efecto, allí la administración no hizo ninguna ponderación de los extremos enunciados por el actor y sólo utilizó fórmulas genéricas que configuran una motivación aparente, ciertamente inadmisibles (esta sala, causa “Villar”, citada).

Concretamente, en aquella resolución la ANAC dijo que la tarea de instruir sumarios es una función profesional que implica asesoramientos y “actividades asociadas a la especialidad” y supone “responsabilidad sobre el cumplimiento o materialización de resultados establecidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad, con sujeción a lineamientos dados por los niveles de conducción, con relativa autonomía para la toma de decisiones en función de la actividad desarrollada y de la competencia asignada”. Esto es, en definitiva, la definición que el “régimen escalafonario” aprobado por el decreto 2314/2009 estableció para el nivel “E”.





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

Esa conclusión, empero, no exhibe consistencia con los argumentos expuestos por la ANAC al contestar la demanda ni con las constancias de la causa, pues, como se vio, dentro del grupo de agentes que prestan servicios en el departamento de sumarios aeronáuticos de la DIA, varios de ellos revistan —y revistaron— en diversos niveles escalafonarios, incluso en algunos muy diferentes entre sí, sin que se hayan dado al actor razones que justifiquen válidamente —no sólo formalmente— ese trato diferencial.

Es la propia ANAC la que expresa en sus contestaciones de demanda y del memorial —más allá de algunas transcripciones que realizó acerca de que los agentes públicos no cuentan con un derecho subjetivo a ser promovidos—, que el factor decisivo para ascender en su ámbito es la acreditación de los requisitos que exige el “régimen escalafonario” aprobado por el decreto 2314/2009 para poder desplegar las actividades que cada nivel trae aparejadas. Con esa mirada, pasa por alto el aspecto que da sentido a las diferentes posiciones escalafonarias —y, lógicamente, a la necesidad de presentar condiciones diferentes para acceder a cada una de ellas— incluido en dicho régimen, esto es, la efectiva realización de aquellas actividades por parte de los agentes.

Por esa misma razón pierde solidez el argumento que exhibe la resolución n° 320/2012 relativo a que “se verifica en la propia resolución ANAC N° 1.067/2010 la asignación de Nivel Escalafonario E y Puesto Técnico Especializado a otros agentes que desarrollaban las mismas tareas que el presentante”.

Esas inconsistencias, sumadas a que, como se vio, la ANAC ni siquiera insinuó que los agentes que integran el departamento de sumarios aeronáuticos de la DIA realicen tareas diferentes, que justifiquen la asignación de niveles distintos y, por tanto, que perciban remuneraciones diferenciadas, podrían configurar una violación del principio constitucional de igual remuneración por igual tarea consagrado en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional.





Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

Ese principio, con arreglo a una reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema, refleja “una opinión vigente en la conciencia jurídica general, contraria a que la retribución de un mismo trabajo sufra merma por razón del sexo, la raza, la nacionalidad o el credo de quien lo ejecuta, lo cual por cierto autoriza a entender también proscripta, en la materia, cualquier otra discriminación de igual o parecida irrazonabilidad que conduzca a remunerar a un trabajador con un salario inferior al establecido para una tarea similar a la suya” (265:242; 329:304; 308:1032; 336:2379, entre otros).

XIII. El otro aspecto sobre el cual reposa la pretensión del actor, esto es, la valoración de sus antecedentes profesionales y académicos, tampoco fue considerado por la ANAC en la resolución n° 320/2012.

Vale recordar, otra vez más, que él afirmó que sus tareas como instructor sumariante consisten en examinar expedientes administrativos en los que se investiga presuntas infracciones a las previsiones de la reglamentación aprobada por el decreto-ley 326/1982 y a las disposiciones del decreto-ley 326/1985 “en diversos estados de desarrollo: notificación, descargo, prueba y hasta la producción del informe final”. Y remarca que, en términos de los artículos 46 del anexo I del decreto-ley 326/1982 y 27 del decreto-ley 2352/1983, una vez concluido el procedimiento sumarial, en ambos regímenes, debe emitir un informe explicativo acerca de la posible solución del caso (fs. 9 vta. y 10).

Al contestar la demanda la ANAC no negó esos extremos (fs. 170 vta. y 171).

Relativamente a su experiencia laboral, el actor afirma que se desempeñó en la Fuerza Aérea Argentina durante el período comprendido entre 1998 y 2008 “realizando diversas tareas judiciales y administrativas, entre ellas la realización de demandas y contestaciones de demanda en el marco de los Decretos N° 2352/83 y 326/82” (ver documentación obrante a fs. 338/350). Y agrega que desde el 1° de





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

mayo de 2009 hasta el 31 de mayo de 2010 fue contratado por la OACI “como Abogado Especialista en Derecho Aeronáutico [...] con el objetivo de *‘analizar y encuadrar dentro de la legislación vigente y tramitar las sanciones derivadas de las faltas y delitos cometidos por los usuarios’*” (ver fs. 54/60).

El actor también acreditó haber asistido y aprobado diversos cursos y seminarios en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (fs. 76/78 y 90/91).

Al alegar, la ANAC sostuvo que el hecho de que el actor se haya desempeñado como apoderado de la Fuerza Aérea Argentina “y que hubiera participado en causas judiciales de diversa índole [...] nada agrega a todo lo dicho, puesto que su ingreso a esta Administración Nacional y su posterior reencasillamiento, se dio en el marco ajustado a las funciones y tareas que pasó a desempeñar en el organismo” (fs. 377 vta.). Nada se dijo allí sobre su experiencia acumulada en la OACI ni sobre los estudios de posgrado que él realizó.

Esa carencia argumental demuestra que ni en sede administrativa ni en este pleito se realizó un juicio de valoración sobre la experiencia laboral y académica invocada por el actor.

XIV. Con todo, es indudable que en la resolución n° 320/2012, la ANAC presenta una interpretación parcial del derecho aplicable y una motivación defectuosa, circunstancia que la torna irregular en los términos de los artículos 7°, incisos ‘b’ y ‘e’, y 14, inciso ‘b’, de la ley 19.549 y justifica su declaración de nulidad.

XV. Es conocida la doctrina que postula que el hecho de que un agente reúna los requisitos para acceder a un determinado nivel del escalafón no implica, en modo alguno, que cuente con un derecho adquirido a revistar en esa posición. Expresado con otras palabras, según ese postulado el cumplimiento de las exigencias previstas para la consideración de la reubicación, por caso, al nivel “D”, importaría el





Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

cumplimiento de una condición necesaria pero no suficiente para que dicho reencasillamiento sea otorgado (Sala II, causa “*Gutiérrez, Atilio Ricardo c/ EN JGM - resol 54/09 y otros s/empleo público*”, pronunciamiento del 18 de octubre de 2016).

Más conocido es el criterio que pregona que el control judicial de los actos administrativos se limita corregir una actuación administrativa ilógica, abusiva o arbitraria, pero no implica que el juez sustituya a la administración en su facultad de decidir en aspectos que no presenten aquellos vicios, en tanto la competencia judicial es revisora y no sustitutiva (Fallos: 304:721; 327:548; 335:770; ver, asimismo, esta sala, causa “*Nefes, Mirta Noemí c/ Jefe de Gabinete de Ministros s/ empleo público*”, pronunciamiento del 10 de abril de 2007).

En suma, este tribunal no tiene facultades para decidir acerca del ascenso que, con carácter retroactivo a la fecha de su ingreso a la ANAC, pretende el actor (ver, en sentido similar, esta sala, causa “*Rossotti, Fernando Hugo c/ EN – M° Interior- PFA- DTO 2744/93 s/ personal militar y civil de las FFAA y de seg.*”, pronunciamiento del 25 de septiembre de 2014).

Por las razones apuntadas en el considerando VI, es propia de la administración la realización del juicio de apreciación —que, como se señaló, debe necesariamente contener la expresión de los motivos que lo sostienen— sobre el nivel que corresponde asignar al actor en términos del “régimen escalafonario” aprobado por el decreto 2314/2009, teniendo en cuenta las tareas que él efectivamente desempeña y si sus antecedentes académicos y profesionales tienen encuadramiento en los requisitos que la norma exige para revistar en cada nivel.

Por tanto, corresponde declarar la nulidad absoluta e insanable de la resolución n° 320/2012, dejarla sin efecto y ordenar a la ANAC que en el término de treinta días hábiles examine la pretensión del actor de ser reencasillado con los alcances fijados en este pronunciamiento.





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

XVI. La petición del actor de ser indemnizado en los términos del artículo 1° la ley 23.592 no resulta atendible en tanto es expresada de manera genérica e imprecisa.

XVII. Las costas de ambas instancias deben ser impuestas a la ANAC, pues si bien la pretensión del actor no progresa en la medida esperada por él, es evidente que ella es la parte vencida en este pleito (artículo 68, primera parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En mérito de las razones expuestas, propongo al acuerdo: (i) revocar la sentencia de primera instancia, acoger parcialmente la demanda y condenar a la ANAC en los términos que surgen del considerando XV; y (ii) imponer las costas de ambas instancias a cargo de la parte demandada.

El señor juez Carlos Manuel Grecco adhiere al voto precedente.

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el tribunal **RESUELVE:** (i) revocar la sentencia de primera instancia, acoger parcialmente la demanda y condenar a la ANAC en los términos que surgen del considerando XV; y (ii) imponer las costas de ambas instancias a cargo de la parte demandada.

La señora jueza Clara María do Pico no suscribe en este pronunciamiento por hallarse en uso de licencia (artículo 109 del Reglamento para la Justicia Nacional) y el señor juez Carlos Manuel Grecco integra esta sala en los términos de la acordada 16/2011 de esta cámara.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL, SALA I.

Causa n° 27.230/2012, “Fariña Márquez, Raúl Eduardo c/ EN-ANAC-resol. 320/12 s/ proceso de conocimiento”, —Juzgado n° 11.

Rodolfo Eduardo Facio

Carlos Manuel Grecco

