



Municipalidad  
de Sunchales

"30º Aniversario de la Reforma de la Constitución Nacional"

Sunchales, 19 de agosto de 2024.

## **DECRETONº 3391/2024.**

### **VISTO:**

El Decreto Nº 3386/2024 de fecha 11 de julio de 2024, el recurso de reconsideración interpuesto en fecha 26 de julio de 2024 por el Sr. Mario Andrés Brenna, la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 2756 y la Ley Nº 9286 que aprueba el Estatuto del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe; y,

### **CONSIDERANDO:**

Que el Decreto Nº 3386/2024 dispuso la cesantía del Sr. Mario Andrés Brenna, D.N.I. Nº 21.525.217, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos de ese decreto, disponiendo además la liquidación de la indemnización correspondiente y la notificación al Sr. Brenna;

Que por el Expediente Nº 6148 tramita el recurso de reconsideración interpuesto por el Sr. Mario Andrés Brenna en los términos del artículo 66 y siguientes de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 2756, en contra del Decreto Nº 3386/2024;

### **TEMPORALIDAD:**

Que el Sr. Mario Andrés Brenna fue notificado del Decreto Nº 3386/2024 en fecha 12 de julio de 2024, por lo que el recurso de reconsideración fue interpuesto en tiempo y forma, dentro del plazo establecido por el artículo 67 de la Ley Nº 2756, por lo que debe considerarse admisible;

### **OBJETO:**

Que el recurso se interpone a los fines de que se deje sin efecto dicha decisión y, en su lugar, se proceda a reincorporar y asignar tareas correspondientes a su categoría y profesión, así como también a brindar los datos de una cuenta municipal donde transferir la indemnización abonada por la Municipalidad;

Asimismo, solicita el recurrente que se le abonen los salarios caídos y plantea, por último, una medida cautelar administrativa que suspenda los efectos del Decreto Nº 3386/2024 hasta tanto se resuelva su situación y se lo reincorpore al ejercicio de sus funciones;

Que seguidamente expone sus agravios y manifiesta sin comportar una crítica concreta y precisa, que el acto administrativo presenta vicios en la causa, en el objeto y en la forma, los cuales seguidamente son considerados y resueltos;

### **AGRAVIO: VICIO EN LA CAUSA**

#### **Antecedentes de Hecho:**



"30º Aniversario de la Reforma de la Constitución Nacional"

Que el recurrente arguye que se le ha aplicado una sanción sin que existan motivos personales que la justifiquen; sin embargo, tal como surge con claridad de los considerandos del Decreto recurrido, la extinción del vínculo laboral no obedeció a una falta del agente, sino que responde a razones estrictamente objetivas relacionadas con la eficiencia del servicio y el interés público, razones que se consignan pormenorizadamente en aquel;

Que como bien se expone en el acto administrativo recurrido, la decisión de cesarlo no se basa en conductas o incumplimientos imputables al agente, sino en la necesidad de atender a causas objetivas que afectan a la Administración, que son la supresión de los organismos descentralizados y la racionalización de la planta de personal en la Administración Centralizada, que ya se encuentra excedida tanto operativa como presupuestariamente;

Que, de modo tal, el acto administrativo en cuestión se fundamenta en la mejor prestación del servicio y no reviste carácter de sanción disciplinaria como equivocadamente sostiene el Sr. Brenna. Por lo demás, este es el motivo de la disposición del pago de una indemnización, algo que no se habría previsto si se tratara de una sanción;

Que, es importante destacar que el término "cesantía" en la Ley N° 9286 no se limita al ámbito disciplinario, así, por ejemplo, en su artículo 17, se establece que un empleado puede considerarse cesante en determinados contextos fuera del ámbito disciplinario, lo cual sirve de acabadado sustento de la interpretación que refiere y entiende a la cesantía no necesariamente como una sanción;

Que, en este caso, la cesantía del agente se dispuso como modo de extinción de su relación laboral, motivada por los argumentos presentados detalladamente en el apartado de considerandos del Decreto N° 3386/2024;

Que, la supresión del organismo descentralizado, conocido como Instituto de Desarrollo Territorial, responde a la duplicación de funciones con áreas dependientes de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos; así pues, los concejales que impulsaron la ordenanza que suprimió el mencionado ente, justificaron esta medida en la necesidad de hacer más eficiente al Estado, dado que en 12 (doce) años, el mentado Instituto no logró cumplir con sus fines, en realidad, ni siquiera constituyó sus órganos;

#### **Vicio en la Causa:**

Que el recurrente alega, -también sin probar o rebatir con solidez-, la existencia de un vicio de derecho debido a una interpretación supuestamente forzada del artículo 16 de la Ley N° 9286, según la cual la estabilidad del agente se encuentra sujeta a la condición de que el servicio lo consienta;

Que, dicho artículo establece que el derecho del agente a conservar su empleo, jerarquía, nivel alcanzado y residencia, está condicionado a las necesidades del servicio, y en el presente caso, estas necesidades han sido claramente definidas y fundadas en razones de interés público que hacen inviable la incorporación del agente a la Administración Central;

Que la reorganización administrativa y la racionalización del gasto público son principios rectores que justifican la extinción del vínculo laboral en aras del interés general y la eficiencia de la Administración Pública, conforme lo dispuesto por la jurisprudencia especializada y normativa aplicable;



"30º Aniversario de la Reforma de la Constitución Nacional"

Que esta disposición legislativa fue incluida justamente con el propósito de prever que, en determinadas circunstancias, la estabilidad del agente puede ceder ante las necesidades del servicio, equilibrando así los derechos del empleado con las exigencias funcionales de las organizaciones públicas;

Que, en casos como el que nos ocupa, el Concejo Municipal tiene la potestad de modificar, reorganizar o suprimir entes y cargos, siempre que dichas acciones estén justificadas por razones objetivas, tales como la eficiencia, la optimización de recursos o la adaptación a nuevas realidades operativas;

Que, en efecto, cualquier medida que afecte la estabilidad del empleado debe cumplir con el principio de legalidad, respetar los derechos fundamentales del trabajador y garantizar el debido proceso, tal como ha sucedido en este supuesto, donde la decisión adoptada lejos de ser arbitraria como se manifiesta sin razón, está debidamente fundada en razones de servicio que responden al interés público, reflejando la necesidad de equilibrar el derecho individual del trabajador con la función primordial de la Administración de servir eficazmente al conjunto de la sociedad;

Que, por lo tanto, se advierte que no resultan de aplicación los artículos 61 y 63 de la Ley Nº 9286, que regulan la cesantía por incumplimiento del agente, ya que, reiteramos, en este caso no estamos ante una sanción disciplinaria, y al respecto la propia Ley Nº 9286, en su artículo 17, emplea el término "cesantía" en un contexto en el que el empleado puede considerarse cesante, dejando claro que no siempre se trata de una medida estrictamente punitiva;

Que, en este caso particular, la extinción del vínculo laboral obedece a causas objetivas, específicamente a la supresión del ente autárquico del cual dependía el Sr. Brenna, y a la imposibilidad de su incorporación en la Administración Centralizada;

Que, al disponer la cesantía, tal como se expone con exactitud en el Decreto, los considerandos evidencian que la decisión encuentra andamiaje fáctico y jurídico en estrictas razones de interés público, vinculadas a la racionalización de los recursos del Estado, y no a un acto de sanción disciplinaria; en consecuencia, el cese del vínculo no implica ninguna falta, sino que responde a la necesidad del Estado de evitar la creación de cargos redundantes y optimizar su funcionamiento;

Que, por su parte, en lo que respecta a la transferencia de las funciones del Instituto, del Consejo Asesor y del Comité Ejecutivo, la Ordenanza que deroga el ente, se refiere a las funciones originalmente asignadas a estos, no a la transferencia de los órganos mismos, en primer lugar, porque los órganos dejan de existir al ser derogada la ordenanza que los creó y, en segundo lugar, porque estos nunca llegaron a constituirse ni a operar formalmente, según se pormenoriza en los fundamentos de la citada norma;

Que la transferencia al ente central se refiere exclusivamente a las funciones, tanto las generales del Instituto como las específicas de los dos órganos que lo integraban, y este es el sentido de la norma, no se transfieren los órganos en sí, ya que carecerían de razón de ser en un sistema centralizado, todo lo cual se desprende tanto del texto normativo como de los fundamentos esgrimidos por los concejales al momento de derogar el ente autárquico, según consta en la exposición de motivos;

Que, como cada órgano tenía funciones específicas, se decidió transferir dichas funciones a las áreas dependientes de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, asegurando así la continuidad de las tareas asignadas, sin necesidad de duplicar estructuras;



"30º Aniversario de la Reforma de la Constitución Nacional"

Que, por último, es importante aclarar que la situación prevista en el artículo 17 de la Ley N° 9286 está sujeta a la condición establecida en el artículo 16 del mismo cuerpo legal, que permite la extinción del vínculo laboral en caso de que el servicio no consienta la estabilidad del agente, y en este caso, no se trata de una simple reestructuración de dependencias municipales, sino de la supresión de un ente autárquico, decisión que fue tomada por el Concejo Municipal mediante ordenanza;

Que siendo así, se advierte que el Decreto recurrido carece de vicios, encontrándose orientado por el principio de razonabilidad, en tanto es coherente con las reglas constitucionales;

Que, indudablemente, la decisión de eliminar este ente forma parte de una estrategia de optimización de recursos públicos, destinada a mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión del Estado, y como consecuencia directa de esta lógica decisión, se han suprimido todas las plazas vinculadas a dicho organismo, incluyendo la posición ocupada por el Sr. Brenna;

Que, con estricto apego a un proceso de razonabilidad basado en los hechos reales, se procedió a evaluar exhaustivamente la situación, considerando los informes dictados -a pedido de la Secretaría de Gobierno- por la Subsecretaría de Gobierno y la Secretaría de Producción y Finanzas, y en tal tarea se determinó que no existen vacantes que correspondan a la categoría y nivel jerárquico del agente en otras dependencias;

Que más aún, habiéndose efectuado el correspondiente Informe de Dotación Óptima de Personal, en el cual se consideró la situación actual, la evaluación de las necesidades del servicio, la proyección de dotación y el plan de acción de la estrategia a seguir para adecuar la cantidad de personal en base al servicio a cubrir, se concluyó que existe un sobredimensionamiento de la planta, y cuatro personas de su misma profesión en la planta permanente del ente municipal central, y ello, no sólo considerando el área de planeamiento urbano, sino también las demás áreas municipales que son indicadas por las Secretarías;

Que, por lo tanto, resulta netamente desmedido e irracional imponer a la Administración Municipal la incorporación de un agente que claramente lo haría en detrimento de la eficiencia, eficacia y economía de la administración, y consecuentemente constituiría una afrenta al interés público;

Que, en este orden de ideas, debe ponerse de resalto que el recurrente, como director del Ente Autárquico, ostentaba categoría de revista 22, la máxima categoría de carrera en nuestro municipio. Dicho elemento debe considerarse, tanto en relación al compromiso presupuestario que implicaría incorporarlo al ente central, como así también, en relación a la afectación de la expectativa de carrera administrativa del resto del personal;

Que, por lo demás, no es menor señalar que se trata de un agente que -como bien se establece en el relato de los antecedentes - comenzó a prestar sus servicios profesionales para esta Municipalidad recién a partir de su designación mediante Decreto N° 3175/2022, en el mes de octubre del año 2022;

Que, en efecto, la estabilidad reconocida al empleado público tiende a impedir la remoción arbitraria de funcionarios y empleados por motivos extraños al interés del público, pero ello no les confiere un derecho absoluto que los coloque por encima del interés general y que obligue a mantenerlos en actividad aun cuando sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por supresión del cargo por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables y ampliamente justificadas;



Que el móvil de la decisión recurrida se funda en el principio de probidad, el que debe observarse en el ejercicio de la función pública y debe estar presente en toda acción del Estado, siendo un mandato establecido en nuestra Ordenanza N° 1460/2003 llamada de Ética Pública, en la cual el art. 3 inc. d), determina como principio básico de la función pública: *"La promoción del bienestar general, priorizando en todas las acciones los intereses del Estado, privilegiando el beneficio público por sobre el particular."*;

Que, en conclusión, tanto la causa como la motivación del acto que dispuso la cesantía del recurrente provienen del propio texto legal al fijar como objetivo y fin la eficiencia del servicio público, siguiendo para ello un criterio de economía y buena administración basada en el principio de probidad. Por lo tanto, no existió desviación de poder ni arbitrariedad o ilegitimidad;

#### **AGRAVIO: VICIO EN EL OBJETO.**

Que respecto al agravio en el que el recurrente expresa irreflexivamente y sin un solo argumento valedero que el vicio en la causa trae aparejado el vicio en el objeto y que éste no es aquel determinado por la ley en este caso, se reitera que no existieron incumplimientos por parte del agente para disponer su cesantía, en cuanto en ningún momento la cesantía se dispone como sanción al empleado. Esto es así porque lo que se ha considerado para disponer la cesantía es el interés público comprometido del ente estatal;

Que el artículo 16 de la Ley N° 9286 dice expresamente "si el servicio lo consiente", dejando abierta la posibilidad de analizar cada caso en particular, entendiéndose que esto está previsto como una limitación a la estabilidad del agente, no siendo por ello absoluta;

Que, en esa dirección "conviene recordar que la Corte Suprema de Justicia tiene dicho que el derecho a la estabilidad en el empleo público (art. 14 bis de la C.N.) no es absoluto, de modo que coloque a sus beneficiarios por encima del interés general, al obligar a mantenerlos en actividad, aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables.<sup>1</sup>

Que ha de reiterarse que, aunque la estabilidad en el empleo público es un principio fundamental, este no es un derecho ilimitado, en tanto la legislación vigente reconoce que la estabilidad puede verse afectada por razones de interés público, como lo es la reestructuración administrativa, la supresión de entidades o la reducción de personal por causas justificadas. En este caso, la eliminación del ente descentralizado responde a criterios de racionalización y reorganización administrativa, lo que justifica plenamente la cesantía del personal vinculado a dicho organismo;

Que la Ordenanza derogó el ente autárquico en el cual el agente prestaba funciones, y cuyo cargo existía y fue creado en razón de ese ente ya desaparecido, sumado a un contexto de crisis económica del estado local, de una estructura heredada sobredimensionada, y con agentes en planta del ente central con igual título cumpliendo funciones en el área a la que se han transferido aquellas que eran del Instituto de Desarrollo Territorial, se torna apropiado limitar la estabilidad del agente en cuestión aras a la eficiencia del estado, y la preservación del interés público;

<sup>1</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II; autos caratulados: "Sampayo, Dúgal Benicio c/EN –Secretaría de Inteligencia de Estado s/personal militar y civil de las FFAA y de Seg." Ver: <https://www.diariojudicial.com/news-20180-el-derecho-a-la-estabilidad-en-el-empleo-publico-no-es-absoluto>



Que, a mayor abundamiento, es oportuno y conveniente hacer referencia al debate parlamentario previo a la derogación del Instituto de Desarrollo Territorial. En dicho espacio de dialogo, y que traduce la intención del legislador, se puso de relieve la duplicidad de las funciones y la necesidad de simplificar las mismas y hacerlas con "menos gente". Se destacó la importancia de que sean asumidas por funcionarios de planta permanente, dentro del área de Planeamiento Urbano. En numerosos momentos de ese debate, se mencionó que el Instituto de Desarrollo Territorial no había alcanzado los objetivos esperados;

Que, es indisputable que la desaparición del ente y, consiguientemente, la extinción del vínculo laboral del Sr. Brenna, proviene no de una decisión del Departamento Ejecutivo Municipal, sino de una norma local dictada por el Concejo Municipal en uso de las facultades que le fueron delegadas. Esto debe considerarse porque elimina cualquier posible interpretación de que al agente se lo intentó sancionar;

Que, por lo tanto, la decisión no tiene que ver con un incumplimiento por parte del agente, sino con una situación de la estructura del Estado que surge a partir de una norma local que tiene como fin y como consecuencia evitar duplicación de funciones y tareas y hacer más eficiente al Estado, y en pos de ese mismo objetivo, teniendo como brújula el interés público, se toma esa decisión;

Que, ante dos valores jurídicos en juego, es necesario determinar en este caso cuál debe prevalecer. El contexto general del estado local, y los principios de buena administración, eficiencia, eficacia y economía, hicieron necesario priorizar esto por sobre el derecho a la estabilidad, que no es absoluto en el caso como ya se ha referido;

Que considerando esto, se dispuso el pago de la indemnización al agente, y se pusieron los recibos correspondientes a disposición, lo cual es consistente con una finalización motivada en causas objetivas, y no con causas subjetivas relacionadas con el actuar del mismo;

Que, por tanto, sus agravios fundados en que se le imputa ineficiencia en la gestión o que se trata de un acto discriminatorio pierden virtualidad, pues no se condicen con la motivación del acto que es otra;

#### **AGRAVIO: VICIO EN LA MOTIVACIÓN.**

Que el recurrente arguye, nuevamente sin argumentos sólidos, que hay vicio en la motivación del acto porque no hay incumplimiento de su parte, lo que también debe ser desestimado por los motivos hasta aquí vertidos in extenso. Lo mismo cabe resolver en cuanto al supuesto vicio en el procedimiento previo por falta de sumario;

Que el Decreto que se recurre, cuenta con una causa y una finalidad precisas y ambas se exteriorizan en aquel mediante la referencia a los hechos y fundamentos de derecho que justifican el acto;<sup>2</sup>

Que es ese fin el que atiende y protege el bien general, y para ello se han justificado sobradamente los motivos que justifican el dictado de dicho acto administrativo, lo cual se relaciona con la observancia del principio de legalidad al que esta Administración Municipal se encuentra sometida;

<sup>2</sup> v. AYALA MUÑOZ et al (2008): Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo, Thomson-Aranzadi, 4° ed., p. 377.



Que este Departamento Ejecutivo actúa en todas sus esferas con estricto apego al principio de legalidad, que obliga a dar razones que expliquen la necesidad de la medida adoptada, lo que exterioriza la razonabilidad de la misma,<sup>3</sup> y éste fue el accionar que presidió y se consumó en el dictado del Decreto N° 3386/2024;

Que la crítica que realiza el quejoso es vacía de contenido, genérica, y ha de recordarse que la expresión de agravios no es una simple fórmula carente de sentido, sino que constituye una verdadera carga procesal, y para que cumpla su finalidad debe constituir una exposición jurídica que contenga una crítica concreta y razonada de las partes del acto que el apelante considere equivocadas, y lo "concreto" se refiere a lo preciso, indicado, determinado -debe decirse cuál es el agravio- y esta tarea no es cumplida por el Sr. Brenna, circunstancias que se hacen aún más visible cuando achaca elípticamente que el Decreto es inmotivado;

Que motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto,<sup>4</sup> todo ello, presente en el Decreto que el Sr. Brenna cuestiona sin asidero alguno;

Que ha de advertirse, además, que el sumario por el que clama el Sr. Brenna, solo procede para investigar un hecho que pueda ser pasible de sanción administrativa y en esta situación, evidentemente, no tiene ese carácter, lo que se deduce del mismo acto que establece pagar una indemnización al aquí recurrente, y en la propia notificación se le ponen a disposición los recibos para que éste, además, tome conocimiento de los rubros y montos liquidados;

Que, en suma, en lo que hace a este punto, el recurrente sigue la línea que caracteriza todo su escrito impugnatorio, es decir, no refuta las conclusiones de hecho y de derecho que vertebren la decisión que cuestiona, pues no expone las circunstancias jurídicas por las cuales se tacha de erróneo el acto, sino que únicamente se limita a plantear objeciones genéricas;

#### **CAUTELAR ADMINISTRATIVA.**

Que el impugnante solicita una medida cautelar administrativa que suspenda los efectos del Decreto N° 3386/2024 hasta tanto se resuelva su situación y se lo reincorpore al ejercicio de sus funciones;

Que, en relación con este pedido, debe evaluarse la verosimilitud en el derecho, el peligro en la demora y la no afectación del interés público;

Que, indudablemente, y en razón de los motivos reseñados a lo largo de este decisorio, la reincorporación pretendida del recurrente bajo estas circunstancias atentaría contra el interés de los recursos públicos, resultando desproporcionado e irracional, lo que hace inviable la medida solicitada;

Que, en este sentido, el recurso de reconsideración no ha aportado elementos que modifiquen la evaluación previa, ni ha acreditado supuestas falencias en el análisis del acto que afecten la razonabilidad

<sup>3</sup> PTN - Dictámenes 233:278.

<sup>4</sup> v. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (2015), "Curso de derecho administrativo, Thomson-Civitas", p. 604.



o legitimidad del acto rescisorio; a su vez tampoco se han introducido nuevos elementos que ameriten modificar el acto impugnado;

Que los supuestos vicios alegados están anclados principalmente en la idea errónea de que se trata de una sanción (explícita o encubierta), y en consecuencia, el recurrente parte de un error en su planteo de la causa y la motivación del acto, cuando es claro tanto en los fundamentos a los que remite el artículo 1 del Decreto N° 3386/2024, como en la indemnización dispuesta en su artículo 2, que la causa del acto, su motivación y su razonabilidad provienen del hecho objetivo del interés público comprometido;

Que, con las endeble objeciones genéricas de las que se vale el impugnante a lo largo de su memorial, no llega a exteriorizar fundadamente la tesis de que el acto impugnado es nulo, no llega ni siquiera a mellar la presunción de legitimidad de la que goza el Decreto dictado por este Departamento Ejecutivo, en tanto el vicio manifiesto invocado es ilusorio;

Que dichas alegaciones abstractas, no logran demostrar la nulidad pregonada, ciertamente, es tan imprecisa la queja, que tampoco sería suficiente para configurar el *fumus boni iuris* de que habla la doctrina procesal en materia de medidas precautorias, o sea, en este caso, la verosimilitud de la irregularidad que si bien inexistente, invoca el Sr. Brenna con marcada impertinencia y sin elementos válidos;

Que cabe subrayar, por último, que para que proceda la tutela pretendida en supuestos como el que nos convoca, es menester que el peticionario recurrente acredite la arbitrariedad del acto recurrido o la violación de la ley para hacer caer la presunción de legalidad con la que cuentan los actos del poder público, y en el caso, el Sr. Brenna no acredita bajo ningún concepto la arbitrariedad del acto que ataca acudiendo exclusivamente a planteos generales y abstractos, naturalmente, tampoco existen razones de interés público que ameriten la suspensión;

Que ha tomado intervención de su competencia la Coordinación de Asesoría Legal y Técnica del Municipio;

Que, por todo ello;

El Intendente Municipal de la ciudad de Sunchales, en uso de las facultades que le son propias;

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º:** Rechácese el recurso de reconsideración interpuesto por el Sr. Mario Andrés Brenna contra el Decreto N° 3386/2024 de fecha 11 de julio de 2024.-

**ARTÍCULO 2º:** Rechácese la medida cautelar administrativa solicitada por el Sr. Mario Andrés Brenna.-

**ARTÍCULO 3º:** Notifíquese al recurrente, publíquese en el Boletín Oficial Municipal, y archívese.-

  
**ANDREA OCHAT**  
Secretaría de Gobierno  
Municipalidad de Sunchales



  
**PABLO PINOTTI**  
INTENDENTE  
Municipalidad de Sunchales