

Danos Y Perjuicios Responsabilidad Por Actividad Irregular Del Estado Prueba Carga De La Prueba Antijuricidad

JURISPRUDENCIA

Daños y perjuicios. Responsabilidad por actividad irregular del

Estado. Prueba. Carga de la prueba. Antijuricidad

Se confirma la sentencia que rechazó la demanda incoada contra el Estado por los daños y perjuicios sufridos ante la investigación llevada a cabo en una causa penal en la que la actora fue inicialmente imputada y posteriormente se declarara su falta de mérito, pues la reclamante no ha podido acreditar la antijuricidad como recaudo imprescindible para la procedencia de la responsabilidad por actividad irregular del Estado.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los 11 días del mes de agosto del año dos mil dieciséis reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en los autos: ?C. de V., A. B. c/ EN-Superintendencia de Servicios de Salud y otro s/ daños y perjuicios?; y: El señor juez de cámara Dr. Carlos Manuel Grecco dijo: I. La señora A. B., C. de V., promovió demanda contra el Estado Nacional -Ministerio de Salud de la Nación, Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación- y el señor Sergio Hugo Rizzi por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la investigación llevada a cabo en una causa penal en la que fue inicialmente imputada, posteriormente declarada su falta de mérito y finalmente sobreseída. II. La señora jueza de primera instancia rechazó la demanda e impuso las costas a la actora que resultó vencida, destacando que se encuentra exenta del pago de los gastos causídicos hasta que mejore su fortuna, en atención a lo resuelto por el tribunal el 19 de septiembre de 2012 en el beneficio de litigar sin gastos. 1. Para decidir del modo en que lo hizo, la jueza a quo, en primer término, precisó que la señora A. B., C. de V., entabló demanda contra el Estado Nacional -Ministerio de Salud de la Nación, Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación- y contra el señor Sergio Hugo Rizzi a fin de que se los condenara a reparar los daños y perjuicios, ocasionados con motivo de la investigación llevada a cabo en la causa penal caratulada ?N.N. s/ falsificación documentos públicos-asociación ilícita-abuso de autoridad y viol. deb. func. públ. (art. 248)?, en la que fue imputada, posteriormente declarada su falta de mérito y finalmente sobreseída, lo que provocó que la suspendieran en su cargo, privándola durante ese lapso del goce de sus haberes, ocasionándole perjuicios que entiendo deben ser reparados. Agregó que según la actora la causa penal tuvo origen en una ?malintencionada y antojadiza? denuncia motivada en falsas acusaciones formuladas a su persona por el señor Rizzi y, asimismo, que lo que configura responsabilidad del ente estatal es la ?negligencia, imprudencia y ligereza? con la que se lanzó a denunciarla. 2. Seguidamente, analizó las constancias de la causa penal caratulada ?N.N. s/ falsificación documentos públicos- asociación ilícita-abuso de autoridad y viol. deb. func. públ. (art. 248)?, del registro del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional n° 1, Secretaría n° 2, expresando que: Dicha causa se inició a raíz de la denuncia efectuada por el señor Carlos A. Amestoy, en el ejercicio de su función de gerente de asuntos jurídicos de la Superintendencia de Servicios de Salud, quien formuló dicha denuncia contra autor o autores desconocidos por los delitos de falsificación de documento público, asociación ilícita y violación de los deberes de funcionario público, el 28 de noviembre de 2000. Del escrito de denuncia presentado se desprende que el 19 de septiembre de 2000, el doctor Sergio Rizzi, responsable del área del registro de prestadores desde el 7 de abril de 2000, al efectuar el análisis de expedientes administrativos por los que tramitaban inscripciones de establecimientos de internación -entre otros VITAL S.A., CLINICARD S.A.- detectó determinadas irregularidades. En el punto c) de dicha denuncia se manifiesta: ?En una revisión del área el Dr. Rizzi encontró siete (7) certificados firmados en blanco por Beatriz C. de V., correspondientes a la inscripción de profesionales, que se acompañan a la presente?. ?Juntamente con esos certificados se encontró documentación perteneciente a la inscripción de profesionales en una red de prestadores, donde en la fotocopia de un certificado en blanco, firmado por Beatriz C. de V., , los profesionales llenaban sus datos?. ?Esto indica dos cosas. O que en poder de la red había uno o más certificados en blanco y firmados, o que había varios certificados en blanco y firmados, diseminados por el país, que se podían llenar de la forma que se quisiera?. ?El hecho de que estuvieran en el área indica que esta situación era de conocimiento y aceptación, pues en algunos casos se habían acompañado certificados ?legales' repitiendo los datos de la fotocopia. Los certificados ?legales' a su vez están firmados por Beatriz C. de V., ?. ?Se acompañan las fotocopias y certificados, totalizando siete (7) casos para certificados en blanco totales y treinta y seis (36) llenados en base a fotocopias de certificados en blanco (fs. 3). A fs. 241/246 obra el dictamen del Fiscal Federal en el que solicita al juez interviniente que se reciba declaración indagatoria a la demandante. Del dictamen se desprende que: ?Con respecto a A. B., C. de V., , el hecho de que la nombrada fuera la encargada del área de prestadores hasta la fecha de su suspensión -septiembre de 2000-, siendo sindicada por el Dr. Gamba del Colegio de Médicos de la provincia de Santiago del Estero a fin de exigirle el pago de \$20 por afiliado a fin de que el trámite de inscripción de prestadores fuera inminente, resulta suficiente prueba para escuchar a la nombrada en declaración indagatoria...?.

A fs. 287/289 obra la declaración indagatoria de la demandante, en la que manifiesta: "...Preguntada que es por S.Sa. para que diga el motivo por el cual tenía en su poder certificados en blanco firmados, la compareciente manifestó que lo hacía para agilizar su trabajo, cuando ella no estaba, entregándole los mismos a los empleados que atendían a los profesionales, quienes luego de verificar la documentación presentada por ellos y exigida por el organismo, formaba un legajo, completaba el certificado y lo entregaban al solicitante...?". La resolución del 23 de mayo de 2002 (fs. 293/294), en la que la señora jueza interviniente decretó la falta de mérito respecto de Alfredo Miguel Zubillaga y de A. B., C., fue declarada nula por la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, por sentencia del 11 de febrero de 2003, en la que se sostuvo que "...la señora jueza a quo no efectuó valoración alguna sobre las pruebas colectadas, sino que sólo se hace referencia a las probanzas pendientes de realización..." (fs. 406/407). El 24 de febrero de 2003, la magistrada dictó nuevamente sentencia en la que resolvió procesar a Alfredo Miguel Zubillaga y decretar la falta de mérito de A. B., C. de V., en la medida en que "...no existen elementos suficientes que permitan dictar su procesamiento ni su sobreseimiento, ello en virtud de que sólo se cuenta en autos con certificados de inscripción de profesionales en blanco, los cuales fueron hallados en un armario ubicado en su oficina?". A fs. 869/879 obra el pedido de sobreseimiento del fiscal federal, dado que con posterioridad a la resolución del 24 de febrero de 2003 por la que se dictó la falta de mérito, no se incorporaron al sumario nuevos elementos probatorios que permitan variar su situación procesal. La señora jueza interviniente se opuso al sobreseimiento postulado por el agente fiscal, elevándose los actuados a la fiscalía de cámara. En ese sentido, el sr. fiscal general sostuvo que el sobreseimiento debía ser avalado. Por ende, la magistrada dispuso el sobreseimiento el 9 de diciembre de 2004, viéndose obligada a cerrar el proceso, por no poder ser perseguida la acción, ante la carencia de impulso del Ministerio Público Fiscal, en los términos del inc. 1º del art. 336 del Código Procesal Penal(1). 3. Por otra parte, examinó las constancias que se desprenden del expediente administrativo nº 21.328/00 caratulado "Iniciador: causa penal nº B-5032/00 y nº 14.237 Juz. C. y C. Fed. 01 y Sec. 02 fiscalía 04 s/ memorando nº 138/00 RP - asunto: s/ denuncia penal y sumario administrativo", destacando que el Superintendente de Servicios de Salud: Mediante resolución nº 451/00, de fecha 5 de diciembre de 2000, ordenó instruir sumario administrativo a fin de investigar los hechos ilícitos que originaron la mencionada causa penal y suspender preventivamente a la demandante, entre otros empleados, por el plazo de treinta (30) días -art. 54 del decreto 467/99(2)-. Dicha resolución fue notificada a la actora el 11 de diciembre de 2000. Por resolución nº 005/01, del 4 de enero de 2001, prorrogó la suspensión preventiva de la demandante, entre otros, por un período de sesenta (60) días -art. 54 del decreto 467/99 cit.-. Dicha resolución fue notificada a la actora el 16 de enero de 2001. Mediante resolución nº 102/01, del 20 de marzo de 2001, suspendió a la demandante hasta la finalización a su respecto de la mencionada causa penal -art. 59 del decreto 467/99(3)-, habiendo sido notificada de dicho acto administrativo según constancia de fs. 140. Por resolución nº 126/02, del 11 de abril de 2002, ordenó suspender el sumario administrativo a resultas de la citada causa penal. Mediante resolución nº 157/04, del 15 de marzo de 2004, decretó la reapertura del sumario administrativo al solo efecto de ordenar la reincorporación al servicio de la señora C. de V., -basado en el testimonio de la resolución judicial decretando su falta de mérito-, manteniendo la suspensión de dicho sumario a resultas de la causa penal vinculada. Por resolución nº 237/05, del 22 de marzo de 2005, se ordenó cerrar el sumario administrativo por falta de individualización de responsables, atento el sobreseimiento dictado en sede judicial respecto de los agentes Amanda B. C. de V., y Alfredo M. Zubillaga y la inexistencia de otras pruebas reunidas en sede administrativa, temperamento conclusivo avalado por la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y por el Servicio Jurídico Permanente del organismo. Finalmente, por resolución nº 375/05, del 29 de abril de 2005, se ordenó disponer la liquidación y pago de los salarios caídos y vales alimentarios de los agentes C. de V., y Zubillaga por el período de la suspensión decretada oportunamente. 4. Posteriormente, efectuó una reseña de las normas que rigen el caso -Código Procesal Penal (art. 177, inc. 1º(4)), y Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto 467/99 (arts. 3(5), 13(6), 42 a 46(7) y 54 y 59(8))- . 5. El gerente de asuntos jurídicos de la Superintendencia de Servicios de Salud obró en forma legítima ya que cumplió con el deber legal que le impone el Código Procesal Penal respecto de su función; sin perjuicio de la suerte que podía correr tal denuncia luego de la intervención del órgano judicial competente, dado que no se encuentra entre sus competencias la de resolver en forma definitiva la procedencia o improcedencia de una denuncia penal. En definitiva, actuó legítimamente tanto en sede administrativa como en sede judicial, desde el momento en que puso en conocimiento del juez competente las irregularidades detectadas en sede administrativa e instruyó el sumario administrativo correspondiente conforme lo previsto en el citado decreto 467/99, por lo que corresponde rechazar la demanda interpuesta con relación a la responsabilidad extracontractual estatal por su actividad ilícita. 6. La imputación de responsabilidad subjetiva al señor Hugo Rizzi tampoco puede prosperar habida cuenta de que la actora no ha logrado probar el obrar ilegítimo de dicho funcionario, cuyas manifestaciones se encuentran sujetas estrictamente a las irregularidades por él detectadas. Asimismo, las declaraciones testimoniales (fs. 353, 354, 356, 357 y 358) no resultan suficientes para endilgar la responsabilidad achacada. 7. Finalmente, recordó la jurisprudencia sentada por la Cámara Nacional de

Apelaciones en lo Civil cuando se alega responsabilidad en la órbita del art. 1090 del Código Civil, destacando que si bien es cierto que la absolución o sobreseimiento es un elemento esencial, constitutivo del derecho a ser indemnizado, esa resolución de la justicia penal no resulta suficiente para que en sede civil se reconozca la procedencia de la responsabilidad resarcitoria, habida cuenta de que el ilícito civil que el actor atribuye a la demandada requiere -además- de un factor subjetivo de atribución. En consecuencia, no basta que de la resolución dictada por el juez penal surja la inocencia del imputado, sino que se requiere asimismo la presencia de ese factor de atribución que, como ya se señalara, tanto puede provenir del dolo como de la culpa grave del denunciante (arts. 1089, 1090 y 1109 del Código Civil o 1771 del Código Civil y Comercial). En el caso de autos, dichos extremos no han sido probados (art. 377 del Código Procesal), toda vez que tanto el órgano del Estado demandado, así como el co-demandado Rizzi actuaron en ejercicio de sus funciones, cumpliendo con el deber legal que les impone el Código Procesal Penal y el Reglamento de Investigaciones Administrativas. III. Disconforme con lo resuelto, a fs. 507 la actora interpuso recurso de apelación, y expresó agravios a fs. 513/523, los que no merecieron réplica de las contrarias. En su memorial, sustancialmente, destaca que: (i) se vio privada de sus haberes más allá de lo establecido por las normas administrativas; (ii) la jueza a quo soslayó que se efectuó la denuncia penal sin previa formación del sumario administrativo, violando el debido proceso adjetivo y el derecho de defensa; (iii) la falta de mérito decretada en sede penal revela la ligereza con la que se actuó al denunciar penalmente a la actora; (iv) la suspensión de la actora en sus tareas y goce de haberes durante cinco años con el sólo fundamento del art. 59 del R.I.A. no observó las garantías que establecen las normas superiores (ley 25.164 y decreto 1421/00); (v) no se han ponderado debidamente las declaraciones testimoniales que acreditan el obrar antijurídico del señor Rizzi; y (vi) la cuestión decidida no es tan prístina como para sostener que debe mantenerse el principio objetivo de la derrota. IV. Como se desprende de los antecedentes reseñados y de los agravios que con ellos se vinculan, las cuestiones traídas a conocimiento de este tribunal giran en torno a la determinación de las condiciones que resultan exigibles para que se genere la responsabilidad del Estado en el supuesto de que la actividad de aquél se considere irregular.

En ese sentido, es adecuado poner de resalto que la acusación calumniosa consiste en la falsa imputación de la comisión de un delito penal de acción pública, y compromete la responsabilidad del denunciante si la falsa denuncia ha sido efectuada con dolo o culpa grave (confr. art. 1090 del Código Civil; 1771 del Código Civil y Comercial de la Nación); con respecto a la culpa, se requiere un prudente ejercicio de la función judicial que exija severamente la prueba de la culpa, so peligro del desaliente de quienes pretenden colaborar con las autoridades mediante la denuncia de los presuntos delitos de los que son víctimas o tomen conocimiento; máxime cuando los denunciantes asumieron tal calidad en cumplimiento de una obligación legal, supuesto en el cual la severidad en el juicio sobre la culpabilidad debe ser adecuadamente proporcional al riesgo que corría el agente si omitía la noticia criminalis?. Por ello, por ser imprescindible preservar el interés social en la investigación y represión de los delitos penales, debe exigirse la existencia de una culpa grave o grosera (confr. esta sala, causa ?Temer Pablo Fabián c/ E.N.-P.J.N. y otro s/ daños y perjuicios?, pronunciamiento del 30 de diciembre de 2015). V. Al respecto cabe señalar que la apelante no ha logrado demostrar que la conducta de los funcionarios de la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación haya sido temeraria o negligente, por lo que no puede tenerse por configurado uno de los recaudos imprescindibles para la procedencia de la responsabilidad por actividad irregular del Estado: la antijuridicidad (Fallos: 330:2464). En efecto, la denuncia tuvo como fundamento diversas irregularidades administrativas detectadas en la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación en la cual la demandante se encontraba a cargo de la sección inscripción de profesionales. De las circunstancias relatadas en la denuncia -confr. reseña efectuada por la a quo (considerando II, punto 2)- resulta que era razonable suponer que los hechos constatados podían constituir delitos perseguibles de oficio. De hecho, así lo entendió el fiscal que dio impulso a la acción penal, incluyó el pedido de declaración indagatoria, que finalmente resultó en el llamado a indagatoria. Ello demuestra en buena medida que los hechos denunciados tenían aptitud suficiente para constituir un delito perseguible de oficio y que la actora se encontraba involucrada en ellos, al menos en principio, considerando el estado inicial del proceso. No resulta aceptable la postura de la actora en cuanto alega que la imprudencia del ente estatal en entablar la denuncia penal se vio reflejada al omitir promover un sumario administrativo previo, dado que, por un parte, el sumario disciplinario se instruyó escasos días después de la denuncia penal y, por otra parte, la apelante no se hace cargo del deber legal que pesaba sobre los funcionarios de la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación de denunciar los presuntos delitos de acción pública de los que tuvieran conocimiento en el ejercicio de sus funciones (art. 177, inc. 1º, del Código Procesal Penal). La presencia de una obligación de este tipo impone una mayor severidad en el juicio sobre la culpabilidad del denunciante, pues debe valorarse el riesgo que corre el agente público en el caso de omitir la noticia del presunto delito. Por lo demás, es menester señalar que la causa penal, aun cuando ha finalizado con el sobreseimiento de la actora -al cual se opuso la judicatura-, no se ha dictado un pronunciamiento sobre su inocencia, sino que la acción penal se declaró extinguida por falta de impulso del Ministerio Público Fiscal -art. 336, inc. 1º del Código Procesal Penal- (esta sala, causa ?Gutiérrez Carlos Gerardo c/ E.N. -P.J.N. s/ daños y perjuicios?, pronunciamiento del 1 de septiembre de 2015). Cabe descartar, en consecuencia, que se hubieran denunciado hechos inexistentes

o falsos y también se debe aceptar como adecuada la creencia de que, en principio, la actora no era completamente ajena a los hechos denunciados. VI. El agravio por el que se queja respecto de la suspensión de sus funciones sin goce de haberes no resulta atendible habida cuenta de que dicha medida encontró adecuada respuesta en el art. 59 del decreto 467/99 y, por lo demás, una vez culminada la investigación penal, por resolución n° 375/05, del 29 de abril de 2005, se ordenó disponer la liquidación y pago de los salarios caídos y vales alimentarios de la demandante durante el lapso de la suspensión decretada oportunamente. VII. Por último, atendiendo a la naturaleza del litigio, los hechos que le dieron origen, así como las circunstancias personales de la actora explicitadas en la causa y, con fundamento en razones de equidad, las costas del proceso en ambas instancias deberán ser soportadas en el orden causado (arts. 279 y 68, segundo párrafo, del Código Procesal). VIII. Por ello, a mérito de lo precedentemente expuesto, VOTO porque se admita parcialmente el recurso de la actora y, en su consecuencia, se confirme la sentencia apelada en cuanto al fondo, rechazando la demanda promovida, y se la modifique, sólo respecto de las costas, las que deberán ser soportadas, en ambas instancias, en el orden causado (arts. 279 y 68, segundo párrafo, del Código Procesal). Los señores jueces de Cámara Dres. Clara María do Pico y Rodolfo Eduardo Facio adhieren al voto que antecede. IX. En virtud del resultado que informa el Acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: confirmar la sentencia apelada en cuanto al fondo, rechazando la demanda promovida, y modificarla, sólo respecto de las costas, las que deberán ser soportadas, en ambas instancias, en el orden causado. Se deja constancia de que el sr. juez de cámara Dr. Carlos Manuel Grecco interviene en la presente en función de lo dispuesto por la acordada 16/11 de esta cámara. Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase. Carlos Manuel Grecco Clara María do Pico Rodolfo Eduardo Facio Cor relaciones B., J. M. c/Estado Nacional - Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos s/daños y perjuicios - Cám. Nac. Civ. y Com. Fed. - Sala III - 11/11/2014 Notas: (1) Art. 336: ¿El sobreseimiento procederá cuando: 1º) La acción penal se ha extinguido...?. (2) Artículo 54: ¿Cuando no fuera posible el traslado del agente o la gravedad del hecho lo hiciera aconsejable, el agente presuntamente incurso en falta podrá ser suspendido preventivamente por un término no mayor de treinta (30) días, prorrogable por otro período de hasta sesenta (60) días. Ambos términos se computarán en días corridos. La aplicación de estas medidas lo será sin perjuicio de las previstas en los Artículos 57 a 59...?. (3) Artículo 59: ¿Cuando el proceso se hubiere originado en hechos del servicio o a el vinculados, podrá suspenderse al agente hasta la finalización del mismo a su respecto, sin perjuicio de la sanción que correspondiere en el orden administrativo?. (4) Art. 177: ¿Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio: 1º) Los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones...?. (5) Artículo 3: ¿Cuando un hecho, acción u omisión pueda significar responsabilidad disciplinaria, exista o no un perjuicio fiscal, para cuya sanción se exija una investigación previa, esta se sustanciará como información sumaria o sumario. La iniciación de todo sumario administrativo deberá ser puesta en conocimiento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, a fin de que esta si lo estimare conveniente, tome intervención como parte acusadora. En su caso y por vía de excepción, también la Fiscalía de Investigaciones Administrativas podrá optar por intervenir como parte coadyuvante, cuando así lo solicitare. En tal supuesto, su función tenderá fundamentalmente a asegurar la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las autoridades administrativas que ejercen la acción disciplinaria?. (6) Artículo 13: ¿Cuando el hecho que motiva el sumario constituya presuntamente delito de acción pública, el instructor deberá verificar si se ha realizado la denuncia policial o judicial correspondiente y, en caso de no haberse cumplido este requisito, deberá notificar fehacientemente tal hecho a la autoridad de quien dependa el responsable de efectuarla. En ambos casos dejará constancia de ello en el sumario?. (7) Artículo 42: ¿El objeto del sumario es precisar todas las circunstancias y reunir los elementos de prueba tendientes a esclarecer la comisión de irregularidades e individualizar a los responsables y proponer sanciones?. Artículo 43: ¿El sumario se promoverá de oficio o por denuncia. Será cabeza del sumario la información sumaria, si la hubiere? Artículo 44: ¿La instrucción del sumario será dispuesta por autoridad de jerarquía no inferior a Subsecretario. En los organismos jurídicamente descentralizados, será dispuesta por la autoridad superior o por aquella en la que esta delegue esa facultad. En todos los casos se requerirá dictamen previo del servicio jurídico permanente. La autoridad que disponga el sumario, según el caso, deberá efectuar en ese mismo acto, u ordenar que se efectúe dentro del quinto día de aceptado el cargo por el instructor, la comunicación a que se refiere el artículo 3º, segundo párrafo?. Artículo 45: ¿La orden de sumario deberá indicar las circunstancias de lugar, tiempo y modo de ejecución del hecho u omisión objeto de investigación?. Artículo 46: ¿El sumario será secreto hasta que el instructor de por terminada la prueba de cargo, y no se admitirán en él debates ni defensas, salvo la solicitud de medidas de prueba. El secreto de los sumarios no alcanzará a la Procuración del Tesoro de la Nación ni a la Sindicatura General de la Nación, cuando estos organismos realicen auditorías de aquellos?. (8) Ver notas 2 y 3. 010461E