

Administracion Publica Personal Cesantia Ilegitimidad

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Administración pública. Personal. Cesantía. Ilegitimidad Se resuelve anular el pronunciamiento impugnado, pues éste consideró que la demandada violó el derecho de defensa y la garantía de obtener un pronunciamiento en tiempo razonable durante todo el procedimiento sumarial y condenó al pago de los salarios caídos desde la primera suspensión pues no se advierte que la demora de referencia pueda imputarse con exclusividad a la Comuna accionada. En la ciudad de Rosario, a los diecisiete días del mes de abril del año dos mil diecisiete, se reunieron en acuerdo los señores Ministros de la Corte doctores Rafael Francisco Gutiérrez, Mario Luis Netri y Eduardo Guillermo Spuler, con la presidencia del señor Ministro decano doctor Roberto Héctor Falistocco, a fin de dictar sentencia en los autos caratulados "PONCE, NORBERTO JAVIER contra COMUNA DE PIAMONTE -RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- (EXPTE. 129/10) sobre RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD" (Expte. C.S.J. CUIJ N°: 21-00510712-9). Se resolvió someter a decisión las cuestiones siguientes: PRIMERA: ¿es admisible el recurso interpuesto? SEGUNDA: en su caso, ¿es procedente? TERCERA: en consecuencia, ¿qué resolución corresponde dictar? Asimismo se emitieron los votos en el orden en que realizaron el estudio de la causa, o sea, doctores: Netri, Falistocco, Spuler y Gutiérrez. A la primera cuestión, el señor Ministro doctor Netri dijo: Mediante resolución registrada en A. y S. T. 268, pág. 445, esta Corte admitió la queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada contra la sentencia de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Número 1 de Santa Fe por entender, desde la apreciación mínima y provisional que correspondía a ese estadio, que la postulación de la recurrente contaba -"prima facie"- con suficiente asidero en las constancias de la causa e importaba articular con seriedad planteos con idoneidad suficiente como para operar la apertura de esta instancia extraordinaria para analizar si la sentencia reunía las condiciones mínimas necesarias para satisfacer el derecho a la jurisdicción que acuerda la Constitución provincial. El nuevo examen de admisibilidad que impone el artículo 11 de la ley 7055, efectuado con los principales a la vista, me conduce a ratificar dicho criterio de conformidad a lo dictaminado por el señor Procurador General a fojas 419/427. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Ministro decano doctor Falistocco y los señores Ministros doctores Spuler y Gutiérrez expresaron idéntico fundamento al vertido por el señor Ministro doctor Netri y votaron en igual sentido. A la segunda cuestión, el señor Ministro doctor Netri dijo: 1. Surge de las constancias de la causa que Ponce ingresó a la Administración comunal el 1.01.1991. Que ante la detención policial sufrida como consecuencia de la comisión de un hecho delictivo en el año 1998, la Comuna dictó -el 7.10.1998- la resolución 3/98 ordenando la instrucción de sumario y la suspensión provisoria por 30 días; por 60 días más a partir del 1.11.1998 (res. 5, del 26.10.1998); y hasta el 30.3.1999 por resolución 10 del 30.12.1998, fecha en la cual se extendió la suspensión sin goce de haberes hasta la resolución definitiva del sumario. Ante los estrados judiciales penales se tramitó la causa por hurto calificado (auto de procesamiento del 13.7.1999) y se condenó al actor (el 4.03.2003) a la pena única de un año de prisión de cumplimiento efectivo (por haberse unificado con otra condena anterior), la que fuera a su turno confirmada por la Cámara de Apelación (el 18.06.2004) pero que no pudo efectivizarse por encontrarse prófugo el condenado. El 27.04.2005 el Presidente comunal solicitó la causa penal y el 30.12.2005 ordenó agregar tales constancias al procedimiento administrativo y, hasta el 31.08.2009, fecha en que se dictó la resolución de cesantía cuya anulación pretendió el actor, se llevaron adelante distintos actos dentro del procedimiento administrativo sobre los cuales, tanto el Tribunal especializado como el Procurador General realizan un detenido detalle al que se remite por razones de brevedad. 2. La sentencia bajo análisis -en lo que ahora es de interés- declaró procedente el recurso contencioso administrativo y anuló la cesantía (aunque no dispuso la reincorporación del actor por cuanto éste había fallecido) y, como consecuencia de ello, ordenó el pago al actor de los haberes caídos con motivo de la cesantía y por el término de dos años, y los correspondientes a la suspensión preventiva. La demandada interpone recurso de inconstitucionalidad contra dicho pronunciamiento, reprochando a los Sentenciantes haber dictado sentencia con prescindencia del correcto análisis de la legislación pública aplicable al caso, interpretando arbitraria, injusta e irrazonablemente los artículos 13, inciso b); 14, inciso f); 62; 63; 124; 125 y 126 de la ley 9286, sin medir las consecuencias de la exégesis efectuada y generando gravedad institucional. Asimismo, argumenta la prescindencia de pruebas testimoniales decisivas por parte del Tribunal y se agravia de la exigencia de una prueba imposible y absurda (como es la afectación al decoro de la función o al prestigio de la Administración), que lesiona el debido proceso y su derecho de defensa, atento el empleado público cometió delitos dolosos contra la propiedad fuera del ámbito del Estado con imposición de pena a prisión de cumplimiento efectivo. Sostiene, por otra parte, que los Sentenciantes incurren en falta de motivación suficiente soslayando sin fundamento la premisa básica y necesaria cual es, la necesidad de moralidad en el ejercicio del

empleo público impuesta por el legislador, brindando sólo una motivación aparente en una cuestión de graduación de sanciones disciplinarias que constituye potestades discrecionales de la Administración. Agrega la compareciente que la situación particular de la Comuna -con una población reducida- era un dato no menor de la causa a resolver que debió haber sido tenido en cuenta por los Juzgadores, citando en apoyo de su postura criterios jurisprudenciales. Se agravia también de la incoherencia que deviene de la contradicción existente entre los propios fundamentos de la Cámara al sostener por un lado la ilegitimidad en la demora del procedimiento administrativo y, por el otro, aceptar que era necesario esperar en el procedimiento administrativo hasta que la causa penal se resolviera, condenando luego a la Comuna a pagar los salarios caídos por todo el período de suspensión preventiva (desde el 7.10.1998 hasta el 31.08.2009) sin siquiera descontar el tiempo que insumió la tramitación de la causa penal, ni tener en cuenta que la misma no concluyó el 18.06.2004 (sentencia condenatoria confirmada por la Cámara Penal) como entendiera el Tribunal, sino el 27.02.2006, fecha en que se declaró la prescripción de la pena en tanto "no resultó habido el mencionado". Finalmente, la recurrente invoca arbitrariedad al haber resuelto "extra petita" y "ultra petita" la pretensión del actor en tanto, sin éste haberlo pedido y sin haber invocado contra él vicio alguno de ilegitimidad, declaró la nulidad del acto administrativo de cesantía, suplantando a la Administración en la tarea de graduar la sanción por entenderla irrazonable, por lo cual solicita se haga lugar al remedio excepcional intentado habilitando la instancia de revisión constitucional sobre el pronunciamiento impugnado. 3. Entiendo que, a la luz de tales agravios, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comuna demandada debe ser declarado procedente, de conformidad a las consideraciones que se exponen a continuación. a. En primer lugar, entiendo conveniente señalar que la reseña efectuada por la Cámara sobre el trámite del sumario resulta útil a los fines de examinar si la duración del procedimiento fue razonable o -por el contrario- si existió una demora irrazonable, teniendo en miras las pautas expuestas por la Corte nacional al interpretar los alcances y aplicar al caso la garantía de defensa en juicio y el derecho a obtener una decisión en plazo razonable (Fallos:335:1126; art. 8, inc. 1, Convención Americana sobre Derechos Humanos). En ese marco, los Sentenciantes consideraron que, según criterio del Máximo Tribunal nacional, el concepto de "plazo razonable" no era de sencilla definición y, siguiendo tanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, delineó ciertas pautas para su determinación, a saber: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades; y d) el análisis global del procedimiento (Fallos:335:1126) (f. 255v.). En efecto, el Tribunal -teniendo en cuenta tales pautas- ponderó que desde la resolución 3 del 7.10.1998 (inicio del sumario y suspensión transitoria del agente) hasta la cesantía dispuesta el 31.08.2009 -aún considerando que la causa penal insumió 5 años-, el tiempo restante que duró el procedimiento se extendió sin guardar congruencia con la complejidad del caso. Dicha afirmación no puede compartirse enteramente. La razón se encuentra afinada en un análisis desdoblado del procedimiento administrativo en cuestión, a la luz de las pautas antes delineadas por el Tribunal. En efecto, de la reseña fáctica realizada por los Juzgadores pueden distinguirse dos tramos de procedimiento: el primer período corresponde a la tramitación del sumario administrativo estando pendiente la causa penal, y el segundo período a lo que transcurrió luego de la conclusión de la misma. El análisis diferenciado de estos dos períodos del procedimiento complementa el análisis global del mismo y es de fundamental importancia habida cuenta conduce a ponderar si los plazos se alongaron injustificadamente y si ello se debió con exclusividad a la conducta de la demandada. En el primer tramo, entonces, surge que la demora operada en el procedimiento sumarial, el que se proyectara hasta el dictado de sentencia condenatoria confirmada por la Alzada (18.06.2004), tuvo como causa el procesamiento del agente en sede penal por el hecho delictivo cometido en el año 1998, y ese hecho que se le imputaba era la base de la sanción que habría de aplicársele en sede administrativa. Con lo cual, considerar ese tramo del procedimiento "excesivo irrazonablemente" (como hace la Cámara en la sentencia bajo análisis) no resulta ajustado a derecho en tanto importa omitir la consideración -en el caso, y teniendo en cuenta la causal de cesantía invocada- de cuestiones relativas a la prejudicialidad penal que obligaban a la Administración a suspender el sumario a esperas de lo que la justicia resolviera al respecto. Esto es así, aún considerando que el primer tramo se entendiera hasta el 27.02.2006, fecha en que se declaró la prescripción de la pena de prisión efectiva impuesta a Ponce a su pedido, por cuanto "no había resultado habido el mencionado" (f. 290, expte. penal). En el segundo tramo, esto es desde la incorporación al procedimiento de las constancias de la causa penal (30.12.2005) y el dictado de la cesantía (31.08.2009), puede compartirse la consideración de los Sentenciantes respecto de la "falta de complejidad" para la resolución de la causa (como pauta para entender la demora como irrazonable), pero no puede convalidarse la conclusión a la que arribaran luego de ello. En efecto: siendo aplicable al caso los artículos 13, inciso b); 14 inciso f); 61, inciso c) y 63, inciso h) de la ley 9286, la actividad sumarial no requería investigación propia extensa y la actividad probatoria no presentaba mayores requerimientos (ya que el resultado de la causa penal conducía al dictado de la cesantía del agente condenado). Pero esta carencia de incidencias procedimentales significativas y la falta de complejidad deberían ser analizadas conjuntamente con los restantes parámetros jurisprudenciales antes mencionados, porque "la falta de complejidad" por sí sola, no puede tornar irrazonable todo el plazo procedimental en cuestión. En esta línea, la actividad procesal del interesado, la conducta de las

autoridades y el análisis global del procedimiento, en el caso bajo análisis, no fueron sopesados razonablemente en el pronunciamiento impugnado. Esta afirmación se apoya en las constancias sumariales que forman parte de la causa, de las que -entendiendo- se desprende que esas tres pautas restantes (necesarias para hacer pesar en cabeza del Estado la demora o el retardo en el procedimiento por considerarlo injustificado o irrazonable) no se dan en el modo requerido. Así, una vez vencido el tiempo de la condena privativa de la libertad que la Comuna entendió estaba cumpliendo el agente (aunque, se itera, estaba prófugo) reinició el procedimiento sancionador, cursó las notificaciones necesarias (fs. 315 y 317), fijó audiencias (f. 316) y, recién dos años después, Ponce se presentó con patrocinio solicitando la finalización del sumario por vencimiento del plazo sumarial atento el tiempo transcurrido (f. 320). Seguidamente, a fojas 350 y 358 manifiesta que no realizará ningún acto de defensa ni alegará en tanto sostiene la nulidad de lo actuado. No se advierte, de un mínimo relevo de lo actuado y un análisis global del procedimiento, que la demora de referencia pueda imputarse con exclusividad a la Comuna demandada. Por el contrario, el período por el que el recurrente estaba ausente incumpliendo la ley, período de dos años aproximadamente que va hasta la presentación del escrito de foja 320, y el restante -en el que, en todo caso, aceptando la postura más beneficiosa a éste, estuvo ejerciendo su defensa administrativa- pesan en cabeza del agente, por lo que mal podrían generarle derecho a reparación alguno. Es por ello que -como tampoco puede hablarse en el segundo tramo de "demora irrazonable imputable a la Administración"-, corresponde anular el pronunciamiento en tanto considero que la demandada violó el derecho de defensa y la garantía de obtener un pronunciamiento en tiempo razonable durante todo el procedimiento sumarial (desde la suspensión preventiva) y condenó, como consecuencia de ello, al pago de los salarios caídos desde la primera suspensión, lo que -por otra parte- iba aún más allá de lo expresamente peticionado por el actor (quien solicitó salarios caídos después de los primeros 90 días de la suspensión, f. 245). Por lo tanto, no puede convalidarse el pronunciamiento impugnado en cuanto dispone la anulación del acto de cesantía apoyándose -como surge de lo expuesto- en la demora injustificada del procedimiento llevado adelante para su dictado.

b. En segundo lugar, tampoco habrá de convalidarse la anulación de la cesantía dispuesta sobre la base de la desproporción e irrazonabilidad de la sanción en que el A quo fundara tal declaración. Máxime teniendo presente que no se encuentra discutido en autos (ni tampoco lo fue en la instancia administrativa) la aplicabilidad al caso de los artículos de la ley 9286 en los que se fundó la sanción aplicada a Ponce por haber sido condenado penalmente, especialmente, el artículo, 63 inciso h), el cual se articuló con los deberes del empleado público incumplidos por el agente (art. 13, inc. b), las prohibiciones (art. 14, inc. f) y el artículo 61, inc. c)). Es decir, que la interpretación y aplicación de las normas citadas efectuada por la Administración al caso de Ponce, no ha sido desvirtuada razonablemente en la sentencia atacada, con lo que la anulación que de ella dispone no puede ser convalidada en esta instancia de revisión constitucional. Por el contrario, se configura el supuesto de arbitrariedad invocado por la demandada al haber el Tribunal ejercido la potestad revisora de los actos disciplinarios de la Administración concluyendo en el excesivo rigor de la sanción excediéndola y no aportando la fundamentación que se exige para la declaración de nulidad del acto administrativo impugnado. Ello es así, más allá de la ponderación que hicieran los Sentenciantes de los delitos por los que fuera condenado el agente y de la incidencia que éstos tuvieran sobre la confianza, el decoro y el prestigio de la Comuna, cuestiones éstas que -sin haber sido planteadas ni debatidas en su oportunidad- fueron sopesadas de manera diferente por el Tribunal, relativizándolas, pero sin lograr acreditar suficientemente vicio de ilegitimidad alguno. Como consecuencia de lo cual, corresponde anular el pronunciamiento impugnado también en cuanto declara ilegítima la cesantía por entenderla desproporcionada en intensidad en relación a las circunstancias del caso.

c. En tercer lugar, y como consecuencia de lo dicho hasta aquí, tampoco puede convalidarse la sentencia en el punto en que condena a la Comuna a pagar los salarios caídos al actor por dos años a contar desde la cesantía, habida cuenta -de lo que surge de los párrafos anteriores- corresponde la anulación del pronunciamiento judicial que declaró ilegítimo el acto que la dispuso. En otras palabras: como el pago de los salarios retroactivos y también de los proyectados por dos años hacia adelante desde el acto de cesantía, tenía -para la Cámara- como causa jurídica la anulación de aquélla, la anulación que este Tribunal dispone sobre dicho pronunciamiento hace caer la consecuencia que los Sentenciantes hicieron desprender de su decisión. Por todo lo expuesto, corresponde declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y anular la sentencia impugnada de conformidad a los considerandos previamente expuestos. Así voto.

A la misma cuestión, el señor Ministro decano doctor Falistocco y los señores Ministros doctores Spuler y Gutiérrez expresaron idénticos fundamentos a los vertidos por el señor Ministro doctor Netri y votaron en igual sentido. A la tercera cuestión, el señor Ministro doctor Netri dijo: Atento al resultado obtenido al tratar las cuestiones anteriores, corresponde declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, anular la resolución impugnada. Con costas a la vencida (art. 12, ley 7055). Disponer la remisión de los autos al Tribunal de origen a fin de que, por los subrogantes legales que corresponda, juzgue nuevamente la causa. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Ministro decano doctor Falistocco y los señores Ministros doctores Spuler y Gutiérrez dijeron que la resolución que correspondía dictar era la propuesta por el señor Ministro doctor Netri y así votaron. En mérito de los fundamentos del acuerdo que antecede la Corte Suprema de Justicia

de la Provincia RESOLVIÓ: Declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, anular la resolución impugnada, con costas a la vencida. Disponer la remisión de los autos al Tribunal de origen a fin de que, por los subrogantes legales que corresponda, juzgue nuevamente la causa. Registrarlo y hacerlo saber. Con lo que concluyó el acto, firmando el señor Ministro decano y los señores Ministros, por ante mí, doy fe. FDO.: FALISTOCCO - GUTIÉRREZ - NETRI - SPULER - FERNÁNDEZ RIESTRA (SECRETARIA). 016813E