

Empleado Publico Maestra Exoneracion Nulidad Medida Disciplinaria

JURISPRUDENCIA

Empleado público. Maestra. Exoneración. Nulidad. Medida

disciplinaria Se confirma la sentencia que anuló la resolución que dispuso exonerar a la actora como consecuencia del sumario instruido en su contra, por las irregularidades cometidas durante el desempeño de la misma como maestra de grado; e impuso que, en sede administrativa, se adopte una medida disciplinaria a la agente acorde con los lineamientos legales aplicables.

En la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, a los 14 días del mes de junio de 2017, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Nicolás, integrada por los Dres. Marcelo José Schreginger, Cristina Yolanda Valdez y Damián Nicolás Cebey, se reúne en Acuerdo Extraordinario para dictar sentencia definitiva en los autos "GIAGNORIO ANALIA PATRICIA C/ DIRECCION GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION S/ PRETENSION ANULATORIA - EMPL.PUBLICO", en trámite bajo el n° 2422-2017. Según el sorteo efectuado se estableció el siguiente orden de votación: Dres. Cristina Yolanda Valdez, Damián Nicolás Cebey y Marcelo José Schreginger. ANTECEDENTES I. A fs. 6/18 la Sra. Analía Patricia Giagnorio interpone demanda contra la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de obtener la impugnación total del acto administrativo dictado en el expediente administrativo n° 5828-1574248/92, bajo Resolución n° 5822, por el Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, y del acto administrativo que resolviera el pedido de nulidad de notificación y suspensión de la ejecución del acto administrativo, dictado por la Inspectora E.G.B. Sonia G. Palacios de fecha 15/12/2005. Describe los hechos y expresa que en el año 1992, el Consejo Escolar eleva denuncia formulada por la docente Ángela Maluje por irregularidades en el cobro de sus haberes correspondientes a la Escuela n° 16 (expediente n° 5828-1.574.248/92), por su desempeño como Maestra de Grado Provisional a cargo de la Dirección de dicha escuela, y destaca que -al inicio del sumario- su situación de revista era como provisional. Agrega que, transcurridos casi trece (13) años, el 23/11/2005 le notifican la Resolución n° 5822/05, dictada por el Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, en la cual se resuelve exonerarla en todos los cargos en los cuales revistare a dicha fecha en la Administración Pública Provincial, en virtud del artículo 32 apartado II, inciso h)- de la Ley n° 10.579. Aclara que la notificación que se le efectuara de tal disposición fue irregular, por lo cual solicitó su nulidad y la suspensión del acto administrativo en cuestión; que, a raíz de ello, resuelve la Sra. Inspectora de E.G.B. Colón - Región XIII, Sonia G. Palacios, el rechazo de tal solicitud por extemporánea, y guarda silencio en cuanto al pedido de suspensión de la ejecución del acto administrativo. También refiere a la causa 'Giagnorio, Analía Patricia c/ Dirección General de Cultura y Educación s/ Medida Cautelar', expdte. n° 2.794/2005 de trámite ante el juzgado de grado ahora interviniente, que dice, se encuentra sin resolver. Hace un repaso exhaustivo de los antecedentes de las actuaciones administrativas, cita jurisprudencia, ofrece prueba, funda en derecho, solicita se haga lugar a la demanda. II. A fs. 61/68 se presenta la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires y contesta la demanda instaurada. Achaca que la actora no hace referencia alguna a los cargos imputados en el sumario; que tampoco desvirtúa el alcance de las pruebas valoradas por la Administración a lo largo del sumario administrativo, y tan solo se agravia de la sanción que se le impusiera imputando vicios en el procedimiento sumarial; que la notificación efectuada sobre dichas actuaciones contrarían las normas de la Ley n° 10.579 y del decreto ley n° 7647/70. Destaca que, en la causa penal "Giagnorio Analía Patricia Estafa y Falsificación de documento", la docente fue hallada autora penalmente responsable del delito de Estafa del que fuera acusada, y que -concluida la investigación sumarial- se consideraron probados los cargos que se le imputan. Finalmente, concluye afirmando que -para el improbable e hipotético supuesto que se hiciese lugar a la demanda en traslado, por entender que las conclusiones a las que se arribó en el sumario administrativo carecen de motivación suficiente- dicha circunstancia no puede traer aparejada la reincorporación de la actora, y debe permitirse a la Administración ejercer su potestad disciplinaria. Recuerda que esta Alzada, en la causa "Giagnorio Analía Patricia/ Medida Cautelar", en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo n° 1 de Pergamino (expdte. n° 2412), revocó la resolución del Juzgado de Primera Instancia actuante, e hizo lugar a la medida cautelar peticionada por la actora y ordenó la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, esto es la Resolución n° 5822/2005. Funda en derecho, ofrece prueba, niega todas las circunstancias de hecho que no resulten acreditadas con las constancias obrantes en las actuaciones administrativas, y hace reserva de Caso Constitucional y solicita se rechace la demanda interpuesta. III. En fecha 28/02/2014, el Magistrado de grado dicta sentencia. Previo efectuar una compulsa de la prueba rendida en autos, y recordando el principio 'iura novit curia?', puntualiza que el objeto de la presente controversia consiste en determinar la validez de la Resolución n° 5822/05, dictada por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, en el expediente administrativo n° 5828-1574248/92, la cual se dispuso exonerar a la actora como consecuencia del sumario instruido en su contra, por las irregularidades cometidas durante

el desempeño de la misma como maestra de grado provisional a cargo de la Dirección de la Escuela Rural Unitaria n° 16 de Colón.

Poner de resalto que son tres (3) los ejes en los cuales la accionante basa su achaque al acto administrativo impugnado:

-prescripción de la potestad sancionatoria, -nulidad de la notificación de la Resolución n° 5822/05, -indebido encuadre legal de la sanción. Al primero de ellos, con cita de jurisprudencia, sostiene que la normativa aplicable es el artículo 144 inciso 3° de la Ley n° 10.579, como su reglamentación, el Decreto n° 2485/92 y modif., siendo necesario recurrir al Código Penal de la Nación, en su artículo 62. Luego, bajo dicho esquema, infiere que el plazo de prescripción de un delito es el equivalente al máximo de la pena prevista en el Código Penal, por lo que -en el caso- habiéndose encontrado culpable a la actora, y previendo la normativa penal para el delito de estafa la pena de prisión de un (1) mes a seis (6) años, la acción penal correspondiente prescribiría a los seis (6) años, conf. los artículos 62, 172, ss. y cc. del Código Penal de la Nación, Ley n° 11.179, con la necesaria consecuencia de ello en sede administrativa, conforme el apartado 3° del inciso 3° del artículo 144 de la Ley n° 10.579. Analiza que los hechos que dieron origen a la sanción se remontan al mes de octubre de 1992, siendo que -por resolución de fecha 26/10/1992- se ordenó instruir 'presumario' a la Sra. Giagnorio, siendo que (en fecha 20/05/1994) el correspondiente 'sumario', por lo que, en consecuencia, entre el hecho que dio origen a la sanción y las fechas referidas, no transcurrieron los seis (6) años aludidos y, por ello, la acción punitiva del Estado no se encontraba prescripta al inicio de las investigaciones administrativas, ponderando que tampoco se advierte que hayan mediado dilaciones injustificadas o irrazonables. Al segundo de los ejes, sobre la nulidad de la notificación, dice que, a su criterio, no se ha violentado ninguno de los preceptos legales señalados en este punto por la actora, para lo cual es dable recordar lo expresado respecto del tema por la normativa aplicable -la cual analiza-. Resume que, a su criterio, la notificación efectuada a Giagnorio de la Resolución n° 5822/05, respetó los cánones legales prescriptos, y no vulnera el derecho de defensa, no probando la accionante los perjuicios que le ocasionó dicha circunstancia, por lo cual corresponde aplicar la regla genérica que no se encontraría justificada la nulidad por la nulidad misma, y la improcedencia de su declaración ante la inexistencia de agravio concreto por quien la pretende. Al tercer punto, señala que la potestad del Poder Judicial de revisar los actos administrativos, comprende, como principio, el control de su legitimidad, que incluye la ponderación del prudente y razonable ejercicio de las facultades de las que se hallan investidos los funcionarios competentes. Además, dice que el control judicial de la legalidad de la sanción administrativa impuesta a la actora, se halla circunscripto, en el sub judice, al examen del elemento causa del acto administrativo impugnado; y que para determinar el plexo normativo que era el que debía aplicarse a la docente Giagnorio, es menester señalar que la nombrada en ningún momento de su carrera docente fue titularizada, es decir, que nunca su relación laboral con la DGCE fue mutada desde su asunción como docente provisional -señala documentación obrante en autos-. Agrega que, de ese modo, la situación de la docente Giagnorio nunca mutó efectivamente de docente provisional a docente titular, por lo que la sanción aplicada a la actora contiene un inadecuado basamento legal, por cuanto la Resolución n° 5822/05 aplica a la actora una sanción reservada a los docentes que revistaren en la categoría titulares, situación que a su criterio no era la de la actora. Luego expone que el vicio que tiñó al acto administrativo en examen es el 'error', y éste afecta y se traslada a la causa del acto, pues la Resolución n° 5822/05 padece un vicio en la fundamentación del encuadre normativo en el que considera a la docente, es decir que contiene un fundamento normativo erróneo, ya que -si la Administración consideraba que la agente debía ser sancionada- no podía encuadrar su conducta en la sanción de exoneración, puesto que el artículo 132 del Estatuto Docente sólo establece que de dicha sanción solo será pasible el personal titular. Así, tiene por inválido el acto administrativo que dispuso la exoneración de la actora, e ilegítima la misma, y hace lugar parcialmente a la demanda incoada, declara nula la Resolución n° 5822/2005, por la cual se exonera a la Sra. Analía Patricia Giagnorio y -ante la comprobación en sede penal de una infracción a la legalidad por parte de la actora, que no ha sido controvertida en la causa y ha devenido firme en dicho punto- impone que, en sede administrativa, se adopte, en el plazo de sesenta (60) días, una medida disciplinaria a la agente acorde con los lineamientos legales aplicables. En cuanto a las costas del proceso, las impone a la demandada que resulta vencida en lo sustancial; y regula los honorarios del letrado de la parte actora, no así los del letrado de la parte demandada, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 18 del decreto ley n° 7543/69. Deja constancia que los efectos de la medida cautelar dispuesta en la causa n° 2412 subsistirán hasta tanto se dicte acto administrativo por parte de la DGCE en relación a la Docente Analía Patricia Giagnorio, dictado como consecuencia de este fallo y bajo los lineamientos del mismo. IV. Dicho resolutorio, es apelado por la actora, quien en su escrito recursivo, expresa como agravios que: - si bien dicho fallo declara nula la Resolución n° 5822/2005, ha violentado el principio de congruencia, cuando se han valorado y decidido cuestiones no articuladas en los escritos constitutivos del proceso, y valoró la conducta de la actora y ordenó a la demandada que en el plazo de sesenta (60) días, dicte una medida disciplinaria. - se resolvió en más de lo pedido, rebasando los lindes del área litigiosa; dice que el juzgador se arrogó funciones administrativas que incumben a otros poderes del Estado, cuando debió limitarse al control de legitimidad del acto impugnado, pero de ningún modo debía como lo hizo, sustituir a la Administración en su facultad de decidir imponer o no una sanción, lo cual implica suplir la voluntad de ella. Por ello, solicita se revoque parcialmente la sentencia recurrida y se deje sin

efecto la parte que dispone ordenar a la demandada en el plazo de sesenta (60) días dicte una medida disciplinaria. V. No obra constancia -en autos- que la demandada haya hecho uso de su derecho al responde. VI. Luego, arribados los autos a esta instancia, y firme el llamado para sentencia (fs. 108/108 vta, esta Cámara, estableció la siguiente cuestión a resolver: - ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? A la cuestión, la Dra. Valdez dijo: - Para resolver sobre la suerte del recurso interpuesto por la actora, habré de comenzar dando tratamiento al primero de sus agravios por medio del cual entiende violentado, en la sentencia de grado, el principio de congruencia, para luego decidir si verdaderamente el juzgador a resuelto extra petita. A) Entiende la recurrente que la sentencia atacada resulta incongruente, en tanto declara nula la Resolución n° 5822/2005 pero valora la conducta de la actora y ordena a la demandada que -en el plazo de sesenta (60) días- dicte una medida disciplinaria. Es de recordar que el principio de congruencia refleja la necesaria conformidad que debe existir entre las pretensiones, defensas y excepciones deducidas y el decisorio, siendo un límite que tiene la judicatura de no introducir sorpresivamente alegaciones o cuestiones de hecho, de manera que las partes puedan ejercer su plena y oportuna defensa. Así, se ha entendido que: - "La congruencia en la sentencia se refiere a la necesaria conformidad que debe existir entre las pretensiones, defensas y excepciones deducidas con el decisorio. Que el juzgador se pronuncie sobre todas las cuestiones esenciales planteadas por las partes es una cuestión de lógica, debiendo recaer el fallo sobre el objeto reclamado y en función de la causa y objeto invocado (con. C1° LPlata, Sala II, 29/10/92, Jurisprudencia, N° 3, p.139; CSIsidro, Sala I,9/8/94, Síntesis, 1995, n° 2, p. 48)"; (Fenochietto, "CPC y C Pcia. Bs. As. Comentarios Jurisprudencia y Legislación", Ed. La Rocca, Buenos Aires, 1996, página 43). Por otra parte, el artículo 163 del ritual dispone: - "La sentencia definitiva de primera instancia deberá contener: ... 6°) La decisión expresa, positiva y precisa, de conformidad con las pretensiones deducidas en el juicio, calificadas según correspondiere por ley, declarando el derecho de los litigantes y condenando o absolviendo de la demanda y reconvención, en su caso, en todo o en parte...". A lo que se añade el deber de los jueces, entre otros, de fundar toda sentencia definitiva o interlocutoria, bajo pena de nulidad, respetando la jerarquía de las normas vigentes y el principio de congruencia (artículo 34 CPCC). A la luz de los planteos de las partes -actor y demandado- y lo decidido en el fallo en crisis, he de indicar que el objeto de la demanda es obtener la impugnación total del acto administrativo -Resolución n° 5822- dictado en el expediente administrativo n° 5828-1574248/92 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, y contra el acto administrativo que resolviera el pedido de nulidad de notificación y suspensión de la ejecución del acto administrativo en cuestión. La contestación de demanda se basa en cuestionar que la actora no hace referencia alguna a los cargos imputados en el sumario; como tampoco desvirtúa el alcance de las pruebas valoradas por la Administración a lo largo del sumario administrativo, y tan solo se agravia de la sanción que se le impusiera imputando vicios en el procedimiento sumarial, y que la notificación efectuada sobre dichas actuaciones contrarían las normas de la Ley n° 10.579 y del decreto ley n° 7647/70. La sentencia reconoce la invalidez del acto administrativo que dispuso la exoneración de la actora, e ilegítima la misma, y hace lugar a la demanda incoada y declara nula la Resolución n° 5822/2005, por la cual se exonera a la Sra. Analía Patricia Giagnorio; pero además, juzga que la comprobación en sede penal de una infracción a la legalidad por parte de la actora -no controvertida en la causa y devenido firme en dicho punto- ordena que en sede administrativa se adopte, en el plazo de sesenta (60) días, una medida disciplinaria acorde con los lineamientos legales aplicables. Tengo para mí que el Magistrado de grado ha resuelto acorde a derecho, que el declarar la nulidad de la Resolución n° 5822/2005 (por entender que existe un vicio en el encuadre jurídico de la situación de revista de la agente) no le impide disponer -como lo hizo- que la Administración adopte una las medidas correspondientes por los hechos que derivaron en la condena penal aplicada a la misma por el delito de estafa. Esta última cuestión ha quedado consentida por la agente, y justifica ordenar a la Administración adoptar la medida disciplinaria que estime corresponda, dentro del marco legal aplicable, del cual se ha valido el a-quo en aplicación del derecho. Así es que lo pretendido en demanda, ha sido expuesto y tratado a lo largo de estos actuados; existe conformidad entre la sentencia y la demanda y su contestación, en cuanto a las personas, el objeto y la causa, no advierto que se haya vulnerado derecho alguno a las partes, conforme los hechos afirmados y probados en autos. Por ende, entiendo que el la sentenciante ha actuado bajo dichos lineamientos, no existiendo en su proceder violación alguna al principio de congruencia, y menos aún afectación al derecho defensa, correspondiendo entonces el rechazo de este agravio (art. 18 CN, art. 10 CBPA). B) Con relación al segundo de sus agravios, corresponde indicar que no se advierte un exceso de atribuciones en el actuar del juzgador, al imponer en cabeza de la Administración el juzgamiento administrativo conforme los lineamientos legales aplicables y de conformidad con lo decidido en el presente. Es decir, el pretendido exceso en la decisión de la jurisdicción no advierto se dé en el caso de autos, cuando el sentenciante de manera alguna ha sustituido el poder disciplinario de la Administración, sino que ha devuelto a la misma -previa corrección a través de la anulación pertinente- la potestad que le corresponde. La crítica efectuada por el recurrente en este aspecto no alcanza para conmover el contenido de la decisión en cuanto, el juzgador no se ha excedido en la apreciación de los hechos ni menoscabado el derecho de defensa de las partes, en el presente litigio. Recordemos que, por aplicación del principio iura novit curia, los jueces no se encuentran vinculados por la

aplicación jurídica que las partes dan a sus pretensiones y pueden suplir el derecho mal invocado (conf. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 326:1027), o incluso aplicar aquél que mejor se adapte a la situación traída a su conocimiento y procure un mejor resguardo de los derechos que se pretenden proteger, ello en tanto no se modifiquen los elementos fácticos de la demanda. Pues lo que limita al juez es la invocación de un hecho que no se haya propuesto en la demanda, mas no la calificación de ese hecho dentro de las normas de derecho, facultad que deriva de los principios esenciales que organizan la función judicial (conf. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 310:1536, entre otros). Por esto se ha dicho que: - ¿Con arreglo al principio iura novit curia, es facultad y deber de los jueces determinar el régimen normativo pertinente para la solución del litigio, con prescindencia de los argumentos jurídicos expresados por las partes, en tanto no se modifiquen los elementos del objeto de la demanda o de la oposición.? (conf. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 306:1993). Consecuentemente con ello, postulo la confirmación de la sentencia de grado, aplicando las costas por su orden, en virtud de la norma del artículo 51 apartado 2 del CCA. ASÍ VOTO.

El Juez Cebey dijo: - Por coincidir con los razonamientos expresados, adhiero a la opinión de la Dra. Valdez. ASÍ LO VOTO.

El Juez Schreginger dijo: - Que, por similares consideraciones que las expresadas por la Dra. Valdez, voto en similar sentido.

En virtud del resultado que instruye el Acuerdo que antecede, esta Cámara Resuelve: - 1º Rechazar el recurso de apelación articulado por la actora, y en consecuencia, confirmar la sentencia de grado, de conformidad con lo que ha sido materia de agravios; - 2º Imponer las costas de esta instancia por su orden (artículo 51 ap. 2 CCA); - 3º Regular los honorarios al Dr. Carlos Damián Pérez, Tº I, Fº 179, CAP, patrocinante de la parte actora por sus trabajos desarrollados ante esta Alzada en la suma de Pesos Un Mil Doscientos (\$1.200), con más el adicional de Ley (artículos 31, 54 y 57 del decreto ley n° 8904/77). Regístrese, notifíquese por Secretaría, efectúese la comunicación del caso y oportunamente, devuélvanse.

020519E