

Sumario Administrativo Actividad Lícita Del Estado

JURISPRUDENCIA

Sumario administrativo. Actividad lícita del Estado

Se

revoca la sentencia que había hecho lugar a la demanda interpuesta por una maestra contra el Estado provincial, persiguiendo el resarcimiento de los daños que dijo haber sufrido con motivo de un sumario administrativo abierto cuando ello no correspondía, el cual le impidió tomar posesión efectiva del cargo Directivo titularizado por concurso al que accedió, como asimismo tampoco tomar efectivamente posesión del cargo de Director suplente en una escuela. Santa Fe, 10 de noviembre de 2015. Primera: ¿es admisible el recurso interpuesto? Segunda: en su caso, ¿es procedente? Tercera: en consecuencia ¿qué resolución corresponde dictar? A la primera cuestión, el señor Ministro Dr. Gutiérrez dijo: Por resolución registrada en A. y S. T. 253, pág. 416, esta Corte admitió la queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada por entender que, desde la apreciación mínima y provisoria que corresponde a ese estadio la postulación del recurrente contaba -prima facie- con suficiente asidero en las constancias de autos y resultaba idónea para franquear el remedio extraordinario El nuevo examen de admisibilidad que corresponde efectuar con los principales a la vista (art. 11, ley 7055), me conduce a ratificar dicha conclusión. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Ministro Dr. Spuler, el señor Presidente Dr. Falistocco y los señores Ministros Dres. Netri y Erbetta expresaron idénticos fundamentos al vertido por el señor Ministro Dr. Gutiérrez y votaron en igual sentido. A la misma cuestión, la señora Ministra Dra. Gastaldi dijo: El nuevo examen de admisibilidad que impone el artículo 11 de la ley 7055, efectuado con los principales a la vista, evidencia que las alegaciones postuladas por la recurrente no logran configurar un supuesto idóneo de inconstitucionalidad que habilite su tratamiento en esta instancia extraordinaria y -por ende- de excepción intentada. Voto, pues, por la negativa. A la segunda cuestión, el señor Ministro Dr. Gutiérrez dijo: 1. Ante la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 la actora interpone recurso contencioso administrativo contra la Provincia de Santa Fe tendente a que se declare la ilegitimidad de la denegación tácita de la pretensión administrativa de la demandante, consistente en el reclamo de la indemnización por los daños y perjuicios y diferencia salariales que la accionante dedujo ante la Administración Pública provincial. Dice que fue designada como Directora Organizadora de la Escuela N° 1295 "De los Cien Años" de la localidad de Venado Tuerto a partir del día 1.3.2004 mediante disposición n° 6704, de fecha 27.2.2004, emitido por la Dirección Regional de Educación y Cultura de la Región VII del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Como así también que por expediente administrativo n° 00417-0003427-2 se tramitó su renuncia al cargo de Directora Organizadora antes mencionado presentada el 17.12.2004 la que fue aceptada en fecha 28.12.2004. Que en fecha 15.12.2005 -sigue diciendo- la señora Ministra de Educación por resolución n° 0352/2005 resuelve ordenar por intermedio de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la instrucción de un sumario administrativo a la actora a efectos de analizar la conducta que presentara durante su desempeño como Directora Reorganizadora de la Escuela N° 1295 de la ciudad de Venado Tuerto. Manifiesta, que por disposición n° 68/07 de fecha 21 de agosto de 2007 se la exime de responsabilidad en el marco del sumario administrativo ordenado por Resolución Ministerial por falta de responsabilidad administrativa en los hechos que oportunamente se le imputaron. Agrega, que mientras se tramitaba el sumario administrativo de referencia el Ministerio de Educación de la Provincia en fecha 3.5.2006 ofreció a la Sra. Elías y esta aceptó la vacante del cargo de Directora de Segunda Categoría, Función Vicedirectora de la Escuela n° 171, "Bernardo de Monteagudo" de la ciudad de Rufino. Pero, precisamente, por encontrarse con un sumario administrativo pendiente de resolución, el Ministerio de Educación no le permitió la efectiva toma de posesión del cargo ofrecido. Que recién pudo tomar efectiva posesión del cargo indicado en el párrafo anterior el 1.11.2007, señalando que hasta ese momento se desempeñó y cobró su sueldo como Maestra de Grado, a pesar de haber aceptado el cargo Directivo en el momento de su ofrecimiento. Entiende, que la Administración Pública provincial ha incurrido en un accionar ilícito y antijurídico, consistente en haber afectado a la actora a un sumario administrativo cuando ello no correspondía, al no permitirle incluso "ab initio" tomar posesión efectiva del cargo Directivo titularizado por concurso, como asimismo tampoco tomar efectivamente posesión del Cargo de Directora suplente de referencia. Que por ende, la presente demanda y las pretensiones deducidas, se motivan, tanto del accionar ilegítimo de la Administración Pública provincial, por incurrir la misma en los vicios de exceso de poder, desviación de poder y de violación de la ley; como asimismo de la actividad ilícita de la misma, atento al accionar indebido y culposos de la empleadora, violatoria del principio de no dañar a nadie. 2. Que por resolución n° 642 del 4 de diciembre de 2012 la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 resolvió declarar parcialmente procedente el recurso interpuesto y condenar a la Provincia de Santa Fe a pagar a la recurrente en legal forma, las diferencias de haberes entre lo realmente percibido como maestra y el cargo de dirección, desde el 1.6.2006 y hasta el 31.10.2007, con más intereses a partir de la fecha del reclamo (30.12.2008), rechazando en lo demás el recurso (fs.691/703). Para ello, la

Cámara, en primer lugar descartó la ilegitimidad en el inicio del sumario administrativo invocada por la actora, entendiendo que "la mera posibilidad de que una conducta del empleado público pueda afectar el ordenado desenvolvimiento de las actividades administrativas o la conservación del orden de sujeción habilita a la administración a iniciar el sumario respectivo". Sin embargo, y en segundo lugar, consideró que la circunstancia de que la apertura del sumario haya estado inicialmente justificada sobre unas bases razonables, no constituye un obstáculo insuperable para el reconocimiento posterior de que, una vez comprobada acabadamente la falta de responsabilidad autoral se reparen unos daños en la medida en que los menoscabos se hallen acreditados. Y en esa línea, agrega que corresponde respetar el ejercicio de la potestad disciplinaria de la administración que abre y sustancia un sumario, pero cuando la etapa final del procedimiento sobreviene como verdad material la absoluta falta de responsabilidad disciplinaria aparece el derecho a la reparación si se acredita que, la apertura y sustanciación del sumario, le ocasionó daños. Por lo que entendió que la ecuánime solución de este especial caso, no aconseja la declaración de inconstitucionalidad solicitada por la actora del artículo 22 in fine de la ley 10290 -que establece que los ascensos que pudieran corresponderle a un docente sujeto a sumario no se harán efectivo hasta la resolución definitiva- ni soluciones extremas o radicalizada, si no que "la solución justa del caso transita por un armonización o contemporización de los derechos y potestades en tensión".

3. Contra tal pronunciamiento dedujo el accionado recurso de inconstitucionalidad con fundamento en la ley 7055, considerando que el fallo impugnado "padece una falta de fundamentación suficiente, por tanto es una sentencia arbitraria, poseyendo dicho decisorio un vicio, un disvalor, en definitiva constituyendo una no sentencia" (fs.707/721). En ese aspecto, dice, que el fallo que recurre deviene arbitrario por cuanto efectúa una interpretación de la obligación del Estado de reparar las consecuencias de su actividad lícita al condenarlo a indemnizar cuando la promoción del sumario es tenida como justificada, o como el mismo pronunciamiento lo menciona con "legitimidad inicial en su promoción", sin que se den los requisitos y condiciones para la admisión de una indemnización en tales términos. Descarta que exista posibilidad de "imputabilidad material del daño a un órgano del Estado" ya que el sumario se inició por la nota presentada por la misma actora donde hace alusiones a irregularidades supuestamente acaecidas durante su gestión, en contrataciones y desarrollo de obras en la escuela, es decir, que fueron las expresiones de Elías las que motivaron la necesidad de instruir un sumario para definir si existía responsabilidad de su parte o de otro funcionario. Sostiene también, que al desechar la sentencia los rubros de daño moral y afectación a la carrera docente, no hay daño que deba ser resarcido. Para ello se funda en que el daño que surgiría de las diferencias salariales entre el cargo desempeñado y el que hubiera desarrollado de acceder al rol de directora, no corresponde en tanto la actora no desempeñó este último cargo. Agregando que no se explica por qué, si la recurrente se colocó dentro de la situación (al denunciar hechos que darían lugar inevitablemente a la instrucción de un sumario) de diferir su ubicación en el cargo de directora, ello podría generar derecho al cobro por labores no realmente desempeñadas. Denuncia que en el caso no se comprueba "la exigencia del perjuicio especial del perjudicado", ni tampoco "la ausencia de obligación jurídica de soportar el daño", recaudos exigidos para la procedencia de indemnizaciones por actividad lícita del Estado. Dice, que el supuesto daño se produce a partir de la situación de Elías dentro de la Administración, vinculada ésta por una relación contractual de empleo público, y sujeta a las propias vicisitudes que experimenta una relación estatutaria, donde la obligación de soportar el daño está dada, en el caso de autos, por la situación de revista y por las responsabilidades de la recurrente, que la colocan en condiciones de tener que someterse a una eventual investigación de la existencia o no de irregularidades. Omitiendo el sentenciante, para la demandada, ponderar adecuadamente esta circunstancia, limitando su análisis a la existencia de un perjuicio que dice sufrido por la actora, soslayando un análisis completo del marco jurídico y fáctico de la relación entre la recurrente y la Administración. La agravia, por último, que la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2, por un lado, desestima la base en la que se asienta el reclamo de la parte recurrente, quien había estructurado su pretensión a partir del art. 116 de la Constitución provincial, pero, acto seguido, le reconoce el derecho a una indemnización sin exponer en concreto el fundamento resarcitorio que dispone. En esa línea, sostiene que el fallo se limita a exponer acerca de la tesis de la elasticidad de los derechos la cual, más allá de su procedencia o no en el presente caso, de forma alguna puede alcanzar para justificar la condena a la Provincia y la indemnización otorgada a la actora, incurriendo de esa forma en la causal de falta de motivación suficiente, que agravia al artículo 95 de la Constitución Provincial.

4. La Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 denegó la concesión el recurso de inconstitucionalidad (fs.749/755), accediendo la impugnante a la instancia extraordinaria por vía de queja, cuya admisión y ratificación por esta Corte quedó expresada al tratar la primera cuestión.

5. Habiéndose cuestionado desde el plano constitucional la sentencia de la Cámara, el examen de la causa me convence de que la resolución impugnada debe ser dejada sin efecto, toda vez que el pronunciamiento ha consagrado una solución que no puede verse como una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa. Ello así, por cuanto de la lectura del fallo atacado en confrontación con los agravios esgrimidos, surge que dicho pronunciamiento no satisface adecuadamente el derecho a la jurisdicción que asiste al justiciable, ya que bajo la apariencia de fundamentación contiene afirmaciones dogmáticas que resultan insuficientes para sustentar constitucionalmente lo resuelto al no encontrar debido apoyo en

las constancias de la causa, y principalmente, a la luz del derecho que rige el caso. En ese aspecto, y a mi juicio, le asiste razón a la demandada cuando se agravia que la Cámara al condenar a la Provincia a reparar un perjuicio ocasionado por su "actividad lícita" lo hizo sin justificar las condiciones especiales que la doctrina y jurisprudencia consideran necesarias para que se configure una responsabilidad de esa naturaleza. Ello es así, en virtud de que si bien la pretensión de la actora -en lo que ahora es de interés- se orientó al reclamo de la indemnización por los daños y perjuicios originados por el accionar ilegítimo o ilícito de la Provincia demandada, es decir invocando antijuridicidad, la Cámara al resolver descartó la irregularidad en el inicio del sumario administrativo, pero sin considerar -y menos analizar- si en el caso, se configuraban los requisitos exigidos para que se lo responsabilice al Estado por su actividad lícita, condenó a pagar las diferencias de haberes entre lo realmente percibido como maestra y el cargo de dirección, desde el 1.6.2006 y hasta el 31.10.2007. En efecto, el Tribunal consideró para condenar a la Provincia de Santa Fe que "la circunstancia de que la apertura del sumario haya estado inicialmente justificada sobre una base razonable, no constituye un obstáculo insuperable para el reconocimiento posterior de que, una vez comprobada acabadamente la falta de responsabilidad autoral se reparen unos daños en la medida en que los menoscabos se hallen acreditados". Agregando que "si atendemos a un primera etapa corresponde respetar el ejercicio de la potestad disciplinaria de la administración que abre y sustancia un sumario. Pero cuando en la etapa final del procedimiento sobreviene como verdad material la absoluta falta de responsabilidad disciplinaria, sobreviene el derecho a la reparación si se acredita que, la apertura y sustanciación del sumario, le ocasionó daños". Frente a esa argumentación, la impugnante remarcó que dicha responsabilidad requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: 1) la imputabilidad material del acto a un órgano del Estado; 2) la existencia de un daño cierto; 3) la conexión causal entre el acto y el daño hecho al administrado; 4) la necesaria verificación de un perjuicio especial en el afectado; y, 5) la ausencia de un deber jurídico de soportar un daño. Y dentro de ese esquema la recurrente le reprocha a la decisión judicial que tuvo por acreditada la imputabilidad material del daño a un órgano del Estado cuando la causa generadora del sumario administrativo estuvo dada por las declaraciones de Elías plasmadas en la nota presentada en ocasión de renunciar al cargo de Directora Reorganizadora de la Escuela N° 1295, donde hace alusiones a irregularidades supuestamente acaecidas durante su gestión, en contrataciones y desarrollo de obras en la escuela. También entiende, la ahora recurrente, que la sentencia impugnada no analiza si la actora ha sufrido un perjuicio especial o un "sacrificio individual"; como así tampoco se ha acreditado la ausencia de un deber jurídico de soportar el daño por parte de la actora, ya que la sentencia omitió ponderar que "la obligación legal de soportar el daño está dada, en el caso de autos, por la situación de revista y por las responsabilidades de la recurrente, que la colocan en condición de tener que someterse a una eventual investigación cuando ella misma denuncia irregularidades" Y estas cuestiones, a las que hace referencia la demandada, se hacían en el caso indispensables analizarlas si se tiene en cuenta que la doctrina de la responsabilidad estatal por los daños derivados de su actividad lícita no ha de ser entendida como dirigida a instituir en este ámbito un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva, de conformidad con el cual bastaría la mera acreditación de la existencia de nexo causal suficiente entre la actividad legítima de los órganos estatales y los perjuicios -de cualquier orden- que experimentasen los particulares, para suscitar la obligación de indemnizarlos (Fallos: 317:1232; 330:2464). Como así también que "la lesión de derechos particulares susceptible de indemnización en virtud de la doctrina mencionada no comprende los daños que sean consecuencias normales de la actividad lícita desarrollada, puesto que las normas que legitiman la actividad estatal productora de tales daños importan limitaciones de carácter general al ejercicio de todos los derechos individuales singularmente afectados por dicha actividad. Por lo tanto, solo comprende los perjuicios que, por constituir consecuencias anormales -vale decir, que van más allá de lo que es razonable admitir en materia de limitaciones al ejercicio de derechos patrimoniales-, significan para el titular del derecho un verdadero sacrificio desigual, que no tiene la obligación de tolerar sin la debida compensación económica, por imperio de la garantía consagrada en el art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 308:2626 y 317:1233, entre otros)" (CSJN: "Malma Trading S.R.L. c/ Estado Nacional -Ministerio de Economía y Obr. y Serv. Públ. s/ proceso de conocimiento" sentencia del 15.5.2014). Por otro lado, la Cámara tampoco se hace cargo de manera fundada del marco normativo que regía el caso. En efecto, el artículo 22 de la ley 10290 establece que "La instrucción del sumario no limitará los derechos escalafonarios del docente ni su participación en los concursos. Los ascensos que pudieran corresponderle no se harán efectivo hasta la resolución definitiva". Y sobre la expresa disposición legal sobre la influencia del sumario en los ascensos, el tribunal, se limitó a sostener que "la ecuánime solución de este especial caso, no aconseja la declaración de inconstitucionalidad -como la postulada (la actora) a propósito del artículo 22 in fine de la ley 10290- ni soluciones extremas o radicalizadas", sin dar debido fundamento sobre cuáles eran las razones que no ameritaban el control de constitucionalidad de la norma citada, lo que en el caso se hacía necesario, si para resolver de manera definitiva el conflicto no la consideraba. En definitiva, los sentenciantes no dan fundamentos suficientes en cuanto a porqué, después de considerar que la actividad de la Administración demandada era regular, terminó condenando a la misma por las consecuencias patrimoniales que dicha actividad ocasionó, sin considerar que el artículo 22 de la ley 10290 impedía que los ascensos que pudieran

corresponderle a la docente mientras se instrúa el sumario no se debían hacer efectivo hasta la resolución definitiva. Lo dicho hasta aquí basta para descalificar el decisorio cuestionado, desde que las deficiencias apuntadas resultan suficientes para evidenciar que éste no cumple con la exigencia constitucional de motivación suficiente e impiden su mantenimiento como acto judicial válido a los efectos de satisfacer el derecho a la jurisdicción. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Ministro Dr. Spuler y el señor Presidente Dr. Falistocco, expresaron idénticos fundamentos a los vertidos por el señor Ministro Dr. Gutiérrez y votaron en igual sentido. A la misma cuestión, el señor Ministro Dr. Netri dijo: El pronunciamiento impugnado debe ser anulado: ora si se analiza desde el marco planteado por la recurrente (esto es, la responsabilidad por acto ilícito del Estado, atento la comprobación de la irrazonabilidad en el ejercicio de una facultad del Estado que le produjo un daño resarcible); ora desde el marco adoptado por la Cámara que, al entender que no hubo vicio en el ejercicio de las facultades públicas, consideró que la actuación lícita de la Administración generaba igualmente obligación de resarcir el daño sufrido por la agente. Ello es así en tanto el achaque de falta de fundamentación suficiente que la demandada efectúa contra el fallo en cuestión, no puede, a pesar que se comparta la solución reparadora dada al caso, más que ser acogido.

a. Si se juzga el pronunciamiento impugnado desde el ámbito de análisis adoptado por los Sentenciantes para resolver la causa (esto es, en el marco de la responsabilidad por acto lícito del Estado) corresponde su anulación en tanto, desde el plano constitucional ostenta carencia de fundamentación al conceder la reparación pretendida por la actora sin justificar el cumplimiento en el caso de las condiciones especiales que la doctrina y jurisprudencia consideran necesarias para que se configure una responsabilidad de esa naturaleza. La acreditación de tales condiciones especiales (mencionadas por el voto que me precede) era condición ineludible de juridicidad para el dictado de una sentencia válida y, sin que pueda achacarse a la actora la falta de expreso y puntual desarrollo de las mismas, habida cuenta tal pretensión fue encuadrada por ella en el marco de la responsabilidad de la Administración por su obrar ilícito -cuestión que trataré más adelante-, del análisis de los autos se desprenden elementos suficientes como para que el Tribunal (en ese giro adoptado, y en un uso reprochable del principio del "iura novit curia") cumpliera con tal exigencia constitucional fundamentando la presencia de los mencionados requisitos con las constancias obradas. Esto, especialmente respecto del requisito de "la ausencia de un deber jurídico de soportar un daño y del sacrificio especial", aspectos que -en las particulares circunstancias de la causa- surgían acreditados en atención al análisis de la razonabilidad y proporcionalidad requeridos (como condición de legitimidad en sentido amplio) en el obrar de la Administración, lo que en el 'sub iudice' ha puesto en juego el principio de inocencia alterando (irrazonablemente) el equilibrio que existe entre los intereses públicos tutelados por el Estado y los individuales del sujeto al servicio de éste, ocasionando una restricción desproporcionada o desmedida de los derechos que la misma legislación acuerda a los agentes (carrera, sueldo, entre otros). Y en esta instancia de revisión constitucional del pronunciamiento dictado, en la cual este Tribunal cuenta con los principales a la vista (actuaciones administrativas y expediente judicial), los agravios esgrimidos en el remedio extraordinario local abren el espectro del análisis sobre el decisorio hacia la confrontación del mismo con las normas y principios constitucionales que lo sostienen -o no- como acto jurisdiccional válido. Con lo cual, aunque con consecuencias diversas de las expresadas por la demandada perdidosa (ahora recurrente), la falta de fundamentación en el pronunciamiento impugnado se encuentra comprobada en el caso y vicia el decisorio tornándolo anulable desde esta óptica constitucional.

b. Desde la otra óptica anunciada (y aun considerando estas argumentaciones vertidas a mayor abundamiento), el fallo sigue siendo anulable en tanto aparece evidente que el error de la Cámara, al desechar el planteo de la responsabilidad del Estado por acto ilícito efectuado por la actora y analizar su pretensión de reparación de los daños sufridos por ésta en el marco de la responsabilidad por el legítimo actuar del mismo, modifica sustancialmente las exigencias que debe cumplir la postulación de la recurrente incorporando (por el tipo de responsabilidad de que se trata) un cúmulo de requisitos exigidos para su procedencia poniendo en serio riesgo el derecho de defensa de la compareciente y el éxito de su pretensión. Se itera, la actora reclamó el pago de los daños y perjuicios que le ocasionara el ilegítimo obrar del Estado, al haberle iniciado y sostenido un sumario infundadamente, ocasionándole con ello la imposibilidad de acceder al cargo que le correspondía, obrando con evidente irrazonabilidad, proporcionalidad y buena fe. Sostuvo que ello torna ilegítima la actuación de la Administración apoyándose -en lo sustancial- en el apartamiento de las normas aplicables y su irrazonable interpretación (arts. 22 y 23 de la ley 10290), así como en la falta de motivación del acto cuestionado e irrazonabilidad por falta de relación entre los medios utilizados y los fines perseguidos en confrontación con la finalidad pública a cargo de la demandada y los perjuicios ocasionados. Para comenzar con el desvío indicado, los Sentenciantes valoran y ponderan la iniciación del sumario a la agente de manera insuficiente, concluyendo casi apriorísticamente en que, en tanto la potestad disciplinaria reconocida a la Administración comprende la posibilidad de iniciar sumarios a sus agentes, el caso encuadraba en el marco de la responsabilidad por acto lícito del Estado. Pero en modo alguno extienden el juicio sobre el modo en que dicha facultad fue ejercida, pasando por alto vicios que transforman la actuación de la demandada en ilícita y habilitan, en las particulares circunstancias de la causa, la pretensión resarcitoria de la dependiente. En este punto, es menester memorar que, siendo que

dentro de la denominada potestad disciplinaria del Estado hay aspectos que se encuentran expresamente regulados (actividad reglada) y otros que quedan dentro de las márgenes de ponderación de la discrecionalidad, la revisión judicial de los actos impugnados no se limita al análisis confrontativo entre las normas reglamentarias aplicables y la conducta de la demandada, sino que abarca también el examen del cumplimiento de los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad (entre otros), como condición de convalidación de tales actos y el reconocimiento de su legitimidad. En el caso particular, el examen del expediente administrativo respectivo revela que, por resolución n° 0352/2005, la señora Ministra de Educación de la Provincia ordenó instruir sumario a la agente (quien había renunciado al cargo de Directora durante el cual presentara la conducta por la cual se abrió la investigación el 17.12.2004, y aceptada 11 días después y entregada al día siguiente la documentación escolar); el 21.8.2007, por disposición n° 68/2007 se la exime de responsabilidad administrativa en los hechos imputados durante su desempeño como Directora. La Cámara dejó sin respuesta una de las bases fundamentales sobre las que la actora apoyó su pretensión de reconocimiento de daños y perjuicios por el obrar ilícito del Estado, cual fue, el incumplimiento del artículo 23 de la ley aplicable que establecía el plazo de 180 días -cuyo carácter de perentorio (no ordenatorio) afirma- para la sustanciación del sumario, análisis del cual cabía concluir en que entre la iniciación del sumario (promovido más de un año después de la carta de renuncia presentada por la agente -de la cual surgirían declaraciones que motivaron la investigación seguida en su contra-) hasta la culminación del mismo (con el total deslinde de responsabilidad de cualquier tipo de la funcionaria, se itera) transcurrió más de un año y ocho meses, sin que la demandada haya expresado motivo alguno tendente a justificar dicha demora, ni se advierta, tampoco, que ésta haya obedecido a causa razonable alguna. Frente a ello, corresponde tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 23 de la ley 10.290, según el cual "el docente no podrá estar afectado por la instrucción de un sumario por un plazo mayor a ciento ochenta (180) días hábiles". Esto es, en el caso la docente estuvo afectada por la instrucción del sumario por un plazo superior a los ciento ochenta días hábiles, atento a que la resolución exculpatoria, se emitieron luego de transcurrido ese lapso; sin que -se insiste- se haya alegado ni se advierta motivo alguno que permita considerar razonable tal demora. Con lo cual, de conformidad a lo que se desprende de las actuaciones que la misma Cámara analizó, del sumario no se concluyó sino la falta de responsabilidad de la agente en cualquier tipo de incumplimiento funcional y, por el contrario, la acreditación de la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus labores en una actitud de compromiso ético y técnico destacable. Así, las características del sumario que (al decir del Tribunal, tenía derecho a iniciar la Administración) en tanto se inició casi un año después -15.12.2005- de los acontecimientos que se investigaran (a raíz de las expresiones vertidas en su carta de renuncia al cargo de Vicedirectora -17-12-2004-), se proyectó en el tiempo por más de un año y ocho meses impidiéndole (por disposición legal) acceder al cargo para el cual se encontraba escalafonariamente habilitada, no pueden considerarse válidas desde esta óptica constitucional. En efecto, si en el ejercicio de sus facultades legales disciplinarias la Administración prescinde de la razonabilidad, proporcionalidad y congruencia en la realización de las tareas o etapas que comprende dicha facultad, apartándose de la realización del interés público como presupuesto básico de su acción en cualquier campo de su actividad, compete al órgano judicial así declararlo teniendo presente para ello quedado que el ejercicio de la función administrativa, surge de un conjunto de normas o plexo jurídico, tales como la Constitución, las leyes formales, los reglamentos dictados por las autoridades administrativas dentro de los límites de su competencia, y como sostuviera nuestra CSJSF "la legalidad no se sustenta únicamente en la ley formal,... pudiendo decirse, entonces, que la Administración Pública está sometida al llamado "bloque jurídico",.... indicándose con ello un concepto más lato que el de la ley formal simplemente", conf- A. y S. T. 84, Pág. 418; o como también se afirmara: "... se trata (la contencioso administrativa) de una jurisdicción de "legitimidad" porque solamente se juzga el acto impugnado desde el punto de vista de su conformidad con el derecho, lo que no excluye una eventual indagación y verificación de hechos, en cuanto sea necesario para decidir sobre la legitimidad del acto administrativo...", (entre muchos otros A. y S. T. 89, pág.1). El Tribunal, en el decisorio atacado, prescindió de tales consideraciones e incurrió en un vicio de entidad constitucional al dictar un fallo carente del requerido análisis de las constancias y de la debida fundamentación de la decisión adoptada, lo que impide que sea convalidado como acto jurisdiccional válido. Por las razones antes expuestas, corresponde anular el pronunciamiento impugnado. A la misma cuestión, el señor Ministro Dr. Erbetta expresó idénticos fundamentos a los vertidos por el señor Ministro Dr. Netri y votó en igual sentido. A la misma cuestión, la señora Ministra Dra. Gastaldi dijo: Si bien propicié al analizar la primera cuestión la declaración de inadmisibilidad del presente recurso de inconstitucionalidad, atento al resultado obtenido al tratar la cuestión anterior, debo pronunciarme por la cuestión de la procedencia de la vía. Liminarmente, surge de los antecedentes de la causa que los daños reclamados por la actora referían a los perjuicios sufridos al habersele negado tomar posesión del cargo directivo que ganara por concurso, invocándose una acción disciplinaria contra la misma. En efecto, la cuestión tiene origen en que el Ministerio de Educación dispuso investigar irregularidades administrativas que la misma reclamante mencionara en su nota de renuncia a otro cargo directivo que ejercía. Y que, en definitiva condujera a que se le achacara "falta de decoro" e instruyera acción disciplinaria por los términos mismos de su renuncia. Entablada administrativamente el reclamo de

los daños y denegado el mismo, interpuso recurso contencioso administrativo. Accionó invocando ilegitimidad en la denegatoria y en el obrar alegando que dicho sumario administrativo se prolongó por 20 meses en lugar de los 180 días que establece el artículo 23 de la ley 10290, y que su iniciación había sido totalmente infundada acreditando que se la declaró indemne de todo reproche. Fundó su pretensión indemnizatoria en que la actividad sumarial de la Administración, en el caso concreto, implicó irrazonabilidad, arbitrariedad e ilicitud por diversos motivos, tanto en cuanto a la causal como en el plazo, sustentando que con el sumario se le impidió tomar efectiva posesión de su nuevo cargo directivo (por ascenso). Al contestar el recurso contencioso administrativo, la demandada negó los hechos, alegando que no era ilegítima la iniciación sumarial y que, por lo tanto, no había habido ilicitud alguna en su instrucción y que el exceso del plazo legal no conducía a la nulidad del trámite. Tramitada la causa y haciendo mérito prolijo y circunstanciado del intrincado devenir de las actuaciones administrativas y elementos acompañados, la Cámara hizo lugar a la pretensión de la actora y -en definitiva- juzgó demostrados los daños ocasionados y responsabilizó a la Provincia considerando que el sumario administrativo en cuestión había "extraviado" su fundamento inicial. Entendió, en definitiva, que se trataba de una "legitimidad inicial luego cesante" que generaba obligación de responder para la demandada (cfr. f. 699v.). Contra dicho pronunciamiento la Provincia interpuso recurso de inconstitucionalidad cuestionando al pronunciamiento de incurrir en incongruencia. En tal sentido, invocó que la demanda se había sustentado en la ilegitimidad en la iniciación del sumario; pero los Jueces habían considerado los hechos en el marco de la responsabilidad por acto lícito; y, en este punto, insistió también en la licitud de su obrar diciendo que el sumario se había iniciado para investigar las "irregularidades supuestamente acaecidas" denunciadas por la propia actora (f. 715v.). Adentrándose liminarmente a la consideración de la cuestión que la recurrente reprocha -haberse trastocado la causal de la responsabilidad- cabe destacar, ante todo, que más allá de la literalidad expresiva de la Cámara sobre ciertas formulaciones teóricas cuando refiriera a la licitud sumarial, lo cierto es que tales apreciaciones brindadas por los Magistrados no pueden desmarcarse del decurso contextualizado y argumental del decisorio. En efecto, como surge de todos los antecedentes administrativos y resoluciones y dictámenes ministeriales (que constan en los cuatro cuerpos del expediente principal) la Provincia compareciente invocaba "necesidad de investigar" -irregularidades en las obras de refacciones-. Por lo cual, la referencia del Tribunal acerca de la licitud inicial del obrar, sólo adquiere la implicancia de referir a que pudo ser bien iniciada la investigación sumarial y no trasciende con ello de aludir a otra cosa más que a la potestad administrativa propia de los órganos de dirección. Ello así, pues cabe poner de resalto que luego de tal aseveración, a renglón seguido, los Jueces examinaron la actividad de la demandada tal como había acontecido en relación a la actora y apreciaron contundentemente que el sumario en cuestión había "extraviado" su fundamento inicial. Y en tal contexto, sin esfuerzo puede colegirse que entendieron que existía ilegitimidad en el obrar de la demandada. En tal orden de consideraciones, no puede pasar desapercibido que la Cámara repasó los argumentos que ofrecieron los miembros de la junta examinadora al resolver el sumario disciplinario, transcribiendo aquellas conclusiones que señalaban que la docente en su escrito de renuncia demostraba un gesto de honestidad y que debía valorizarse su actuación como positiva y loable (cfr. f. 698v.). Asimismo, el Tribunal reparó en que el perjuicio en la imposibilidad de acceder al cargo tenía causa en el sumario iniciado por el texto de la renuncia, puntualizando -también- que la eximición de responsabilidad administrativa no se había fundado en el beneficio de la duda ni en el agotamiento de los plazos procesales, sino por haberse evidenciado como "verdad material" del caso que era "absolutamente clara su falta de responsabilidad" disciplinaria (de la agente), agregando que se encontraba "inequívocamente acreditada". Frente a ello, lo cierto es que -en sustancia- la impugnante circunscribe sus cuestionamientos a sostener que existe contradicción en los fundamentos de la Cámara diciendo que la actora reclamó achacando "ilicitud" y arbitrariedad y se la condenó a la reparación de los daños por su "actividad lícita". Alegaciones azas insuficientes en el caso pues no logran desmerecer ni cuestionar el razonamiento sentencial al repasar en concreto la actividad administrativa y el proceso disciplinario. Desde lo cual y en contrario de lo que se sustenta por la recurrente, lo cierto es que más allá de los términos utilizados por el Tribunal, bien se infiere que la condena indemnizatoria se fundamentó en razón de que consideró devenida ilegítima la actuación disciplinaria que perjudicara a la actora. De tal forma, los argumentos de la Cámara permanecen incólumes frente a las postulaciones de la recurrente quien se conforma con una interpretación parcial, descontextualizada y pretendidamente literal de alguna expresión deslizada en la sentencia, no logrando estructurar un supuesto de arbitrariedad ni desvío normativo en la solución de la causa; parapetándose en literalidades aisladas y recortadas del contexto de la sentencia y en embates al decisorio que no logran conmovir la razonabilidad y justicia del pronunciamiento. Ello es así ya que la recurrente, en fundamentación de sus reproches, insiste en la licitud de su obrar por las circunstancias de que el sumario hubo de iniciarse para averiguar las irregularidades (de obras) puestas en conocimiento por la actora (f. 715). Sin embargo lo cierto es que, a estarse a las constancias de la causa y en particular de los fundamentos del reclamo administrativo cuya denegatoria sustentó la acción contenciosa administrativa, el sumario contra Elías fue por los términos que empleó al renunciar 1 año antes y por el cual se le imputó "falta de decoro" e incumplimiento de sus deberes y atribuciones como personal educativo (cfr. fs. 307v./308v.). Recapitulando, de los voluminosos antecedentes, se

advierte que hubo en primer lugar una investigación sumarial para averiguar irregularidades de obras, sumario que condujera a una acción disciplinaria direccionada únicamente a la actora y por "falta de decoro" por los términos vertidos en su escrito de renuncia.

En tal marco, sin esfuerzo se advierte que si bien los Magistrados eludieron de calificar directamente de arbitraria la acción disciplinaria entablada a la actora (el 15.12.05) lo cierto es que resulta inocultable que ello está claramente implicado en el pensamiento sentencial cuando afirmaron que se imponía como "verdad material" que era "absolutamente clara la falta de responsabilidad" y que se encontraba "inequívocamente acreditada" (f. 699v.) es decir, entendiendo como extraviado achacar "falta de decoro" por las expresiones expuestas en la nota de renuncia (del 15.12.04). Por lo tanto, lo que aquí se resuelve en modo alguno puede implicar que cuando la Administración ejerza su potestad disciplinaria mediante la iniciación y tramitación del respectivo proceso sumarial y pueda finalizar sin sanción alguna, se deba indemnizar a los sujetos que estuvieren sometidos a dicho procedimiento. Como surge de lo antes reseñado, la reparación de los perjuicios ocasionados por el ejercicio de la mencionada potestad pueden ser admisibles cuando, como en el caso y según lo antes explicitado, dicho procedimiento sancionatorio, en las especiales circunstancias del "sub lite" ya señaladas, se inició fuera de un marco de regularidad. Así entonces, como se anticipara, los reproches de la impugnante carecen de entidad suficiente para refutar los fundamentos brindados al hacer lugar a la pretensión indemnizatoria, ya que se limitan a exponer su mero disenso en torno a circunstancias que resultan propias del ámbito reservado de los jueces ordinarios de la causa. Es que los agravios desplegados no se compadecen con los antecedentes ni ponen en crisis las motivaciones sustentadas por la Cámara y omite acreditar que en el caso otra solución se hubiera impuesto necesariamente. Y siendo ello así, sus cuestionamientos lucen más bien retóricos y carentes de entidad constitucional. Voto, pues, por la negativa. A la tercera cuestión, el señor Ministro Dr. Gutiérrez dijo: Atento el resultado obtenido al tratar las cuestiones anteriores, corresponde anular la sentencia recurrida, y remitir la causa al tribunal de origen a fin que por los subrogantes legales que corresponda sea nuevamente juzgada de conformidad a lo expuesto precedentemente. Con costas (art. 12 ley 7055). Así voto. A la misma cuestión, el señor Ministro Dr. Spuler, el señor Presidente Dr. Falistocco, los señores Ministros Dres. Netri y Erbeta y la señora Ministra Dra. Gastaldi dijeron que la resolución que correspondía adoptar era la propuesta por el señor Presidente Dr. Gutiérrez, y así votaron. En mérito a los fundamentos del acuerdo que antecede y de conformidad a lo dictaminado por el señor Procurador General, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia resolvió: Declarar procedente el recurso interpuesto y, en consecuencia, anular la sentencia impugnada, con costas a la vencida. Disponer la remisión de los autos al tribunal de origen a fin que por los subrogantes legales que corresponda juzgue nuevamente la causa. Registrarlo y hacerlo saber.

Daniel Aníbal Erbeta. -
María Angélica Gastaldi. - Rafael Francisco Gutiérrez. - Mario Luis Netri. - Eduardo Guillermo Spuler. - Roberto Héctor Falistocco.

014783E