

Prefectura Naval Argentina Cesantia Dano A La Imagen De La Institucion

JURISPRUDENCIA

Prefectura Naval Argentina. Cesantía. Daño a la imagen de la

institución Se confirma la sentencia que rechazó la demanda mediante la cual el actor pretendió la nulidad de su baja en calidad de cesantía, y desestimó su pedido de reincorporación a la fuerza en calidad de retirado, por entender que actuó de manera negligente respecto de los deberes a su cargo como tesorero del "Casino de Suboficiales", causando un daño a la imagen de la institución.

En Buenos Aires, a 21 de diciembre de 2017, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a efectos de conocer del recurso interpuesto en los autos "GATONI, Héctor Edgardo c/ EN -M Seguridad- PNA - DISP 305/05 y otro s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg." contra la sentencia de fs. 165/167vta., el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? El señor juez de Cámara Marcelo Daniel Duffy dijo: 1º) Que la señora juez de primera instancia rechazó la demanda mediante la cual el Sr. Héctor Edgardo Gatoni pretendió que se declarara la nulidad de la disposición PERS PB9 n° 505-J-R?/2005, la cual dispuso su baja en calidad de cesantía a partir del 29/06/2005, en el marco del sumario administrativo n° 11/2001. En consecuencia, desestimó también su pedido de reincorporación a la fuerza en calidad de retirado y su pretensión resarcitoria. Impuso las costas a la vencida. Tras efectuar una reseña de la causa penal y del sumario en cuestión, sostuvo que la sanción de "baja en calidad de cesantía" no resultaba arbitraria. Precisó que de las constancias administrativas surgía que el actor había transgredido lo previsto en los arts. 50206, inc. a, apartados 2, 17 y 44 de la Reglamentación del Personal, actuando de manera negligente respecto de los deberes a su cargo como tesorero del "Casino de Suboficiales de la Subprefectura de San Antonio Oeste" y causando daño a la imagen de la institución. Desechó el planteo relativo al doble juzgamiento de la conducta del accionante con relación a su sobreseimiento en sede penal, resaltando su falta de vinculación con lo que pudiera decidirse en sede administrativa. Citó jurisprudencia del fuero haciendo hincapié en que al tratarse de una sanción disciplinaria, el Tribunal no podía sustituir el criterio de la Administración en su apreciación de la gravedad de la falta, salvo que se tratara de un caso de arbitrariedad manifiesta.

En síntesis, sostuvo que la actuación desplegada por la Prefectura Naval no resultaba ilegítima ya que la conducta del Sr. Gatoni encuadraba en lo previsto por la normativa supra citada. Así, estimó innecesario el tratamiento de la pretensión indemnizatoria en cuanto para su procedencia era menester la revocación del acto administrativo generador del daño. 2º) Que, contra ese pronunciamiento, el actor interpuso recurso de apelación (v. nota de fs. 178) que fue concedido libremente a fs.178 in fine. Puestos los autos en la Oficina, expresó sus agravios a fs. 181/187vta., que fueron replicados por su contrario a fs. 189/190vta. 3º) Que, del escrito presentado por el accionante se desprenden los siguientes agravios. En primer lugar, alega que no se lo puede sancionar administrativamente invocando los mismos hechos por los que fue sobreseído en sede penal. Si bien reconoce que ambas sedes son independientes en atención a sus distintas finalidades, advierte que se deben analizar las circunstancias inherentes a cada caso en particular. De esta manera, resalta que el Juzgado de Instrucción Penal N° 4 de Viedma, Río Negro, descartó la existencia de una conducta ilícita e interpretó que sólo se trató de un desorden administrativo contable, tras lo cual dispuso su sobreseimiento. Frente a este escenario, considera que una sanción administrativa de la envergadura de la aquí debatida, resulta excesiva. Aduce que la demandada no pudo demostrar la comisión de una falta de carácter "grave" contra la Administración que merezca la sanción de cesantía. En efecto, sostiene que no puede calificarse bajo dicho rótulo una conducta que ni siquiera fue considerada ilícita en sede penal. Asimismo, indica que el Casino de Suboficiales es una asociación civil escindida de la Prefectura Naval Argentina. En este orden, manifiesta que la PNA no puede sancionar a uno de sus integrantes por una conducta fuera del horario de su función institucional. En síntesis, indica que no resulta acertado tener como fundamento de la expulsión, un desorden administrativo cometido en ejercicio de su actividad como tesorero de una asociación civil y no como agente de la accionada. A su vez, alega vicios en los elementos del acto administrativo bajo análisis. Concretamente, entiende que hay una falta de causa, concebida como los antecedentes de hecho y de derecho que dan origen a la emisión del acto, tras lo cual efectúa una reseña de las normas invocadas en la resolución que dispuso su cesantía. Sostiene que la Administración se limitó a reproducir expresamente lo que ellas indican, sin dar razones objetivas de cómo su conducta encuadraba dentro de la "falta disciplinaria" endilgada; y que no se encuentra probado en el marco del sumario administrativo cuál es el "desprestigio" que su accionar le causó a la PNA. Asimismo, destaca un vicio en la finalidad del acto basado en un "exceso de punición". Ello así, en cuanto observa una desproporcionalidad entre la conducta desplegada y la sanción aplicada. Agrega que el control judicial se debe proyectar no sólo en la existencia de arbitrariedad, sino también en la preservación del principio de razonabilidad, que se determina por la adecuada proporción entre causas y fines. Concluye haciendo mención de jurisprudencia y doctrina especializada en la materia. Asegura que no fueron probadas en el

sumario administrativo las supuestas denuncias y quejas efectuadas por los socios y comerciantes de la zona por deudas de la asociación. Seguidamente, manifiesta que, en caso de existir algún tipo de responsabilidad por el desajuste administrativo que se le atribuye, no puede recaer toda sobre su persona. En efecto, sostiene que de la prueba testimonial obrante en el procedimiento sumarial surge la culpa concurrente de muchos socios que admiten haber dejado de pagar la cuota y los compromisos comerciales contraídos por medio de la asociación, situación que no fue contemplada por la juez a quo en desmedro del principio de igualdad. Por último, indica que la sentenciante omitió tratar la prescripción de la acción de la falta administrativa en cuestión, oportunamente invocada en la demanda y reiterada en el alegato. Manifiesta que, conforme el art. 50208 del Reglamento para el Personal de la Prefectura, la acción por falta disciplinaria para casos como el de autos prescribe a los dos (2) años, los cuales habrían transcurrido puesto que el sumario tuvo inicio el día 24/07/2001, la declaración indagatoria se llevó a cabo el 27/01/2003, la baja se dispuso el 29/06/2005 y quedo notificado el día 10/08/2005. Es decir, 5 meses después de haber operado la extinción de la acción por prescripción conforme a la norma precitada. 4º) Que, expuestos los agravios, resulta útil recordar que el Tribunal no está obligado a seguir al recurrente en todas y cada una de sus argumentaciones, sino tan sólo en aquéllas que sean conducentes para resolver el conflicto concreto (conf. Fallos: 326:2235; 327:3157; 329:3373; 331:2077 entre otros). 5º) Que, por razones metodológicas, en primer término corresponde examinar la queja referida al planteo de prescripción de la acción por falta disciplinaria, pues en caso de ser admitida resultará innecesario pronunciarse sobre el resto de los agravios. Al respecto, resulta esencial destacar que el art. 50207, inc. 2, apartado e., del Reglamento para el Personal de la PNA, prevé la interrupción del plazo ¿por actos de procedimiento disciplinario?. De las constancias del sumario administrativo surge que el 04/11/2004, la instrucción formuló los cargos finales y dispuso su notificación al actor (v. fs. 540/545) para que realice su pertinente descargo, el cual tuvo lugar el día 19/11/2004 (v. fs. 564/568). Asimismo, el 15/12/2004 se dispuso el cierre definitivo de la actuación sumarial y se ordenó su elevación al Prefecto Nacional Naval para su resolución (v. fs. 574). Todos ellos, susceptibles de ser considerados ¿actos de procedimiento disciplinario? interruptivos de la prescripción, en los términos de la normativa señalada. Por otra parte, la baja en calidad de cesantía del actor fue dispuesta el 29/06/2005 (v. fs. 587/590). Así las cosas, se advierte que entre las fechas señaladas no transcurrió el plazo de prescripción de dos (2) años previsto, para faltas graves, en el art. 50208, inc. a, del aludido Reglamento. En consecuencia, se debe desestimar el agravio formulado por el accionante. 6º) Que, superado este escollo, tampoco puede prosperar el planteo relativo a que el sobreseimiento en sede penal debería haber impedido el dictado de la sanción administrativa. En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que lo resuelto en sede penal no excluye el ejercicio de las facultades administrativas por las infracciones que pueda haber incurrido el agente (Fallos: 262:522; 301:316; 305:102; 310:326 y 329:3235). Ello, dado que el sobreseimiento dictado en sede penal no tiene influencia sobre la medida disciplinaria impuesta por la Prefectura fundada en irregularidades comprobadas en el correspondiente sumario administrativo, pues ambas jurisdicciones persiguen objetivos diferentes y no son excluyentes (doctrina de Fallos: 321:637). Así, las diferencias de naturaleza, finalidad y esencia existentes entre las sanciones disciplinarias y las penas del derecho penal determinan que, aun en el caso de sobreseimiento penal, sea factible la sanción administrativa del agente, incluso fundada en hechos directamente vinculados con los que dieron lugar a ese sobreseimiento (Fallos: 301:316). En este orden de ideas, si bien es cierto que tanto el procedimiento sumarial como la denuncia penal recayeron sobre la misma conducta, no lo es menos que la instrucción del sumario administrativo puso de manifiesto que el señor Gatoni había actuado de manera irregular dañando el prestigio de la institución y provocando una pérdida de confianza por parte de los demás miembros de la Prefectura (Fallos: 305:102; 312:1973; 314:1251 y 330:4429). Precisamente, en el último de los precedentes citados, el Máximo Tribunal recordó que en el ejercicio de las facultades disciplinarias se debía reconocer a la autoridad competente una razonable amplitud de criterio en la apreciación de los distintos factores en juego (Fallos 330:4429 y sus citas). 7º) Que, por otra parte, no es razonable afirmar que la autoridad competente no contaba con los elementos jurídicos necesarios para calificar el comportamiento del actor dentro de las ¿faltas graves? susceptibles de ser sancionadas con cesantía (conf. art. 050205, inciso a., del mentado Reglamento). De esta manera, efectuada una reseña normativa sobre las pautas que sirvieron de fundamento para la resolución PERS PB9 n° 505- J-¿R?/2005, resulta sencillo advertir que la conducta imputada al actor puede ser encuadrada como tal. Así, el art. 050204 del Reglamento para el Personal de la Prefectura Naval Argentina prescribe expresamente que ¿son faltas graves aquellas que por su naturaleza, modalidad de comisión, hechos que la rodean, repercusión y lesión que pudiera causar al prestigio institucional, merezcan tal calificación? (énfasis añadido). Asimismo, el art. 050206 de la mentada regulación clasifica las faltas, dentro de las cuales se encuentran: ¿presentarse o conducirse en público o en sociedad de manera incorrecta? (conf. apartado 2); ¿no cumplir con las deudas contraídas y mediar en quejas reiteradas? (conf. apartado 17); y ¿perjudicar indebidamente al subalterno? (conf. apartado 44). Por lo demás, es importante agregar que la norma no excluye las actividades que los agentes puedan realizar fuera del ejercicio de sus funciones como miembros de la Prefectura. Ello así, en cuanto el prestigio de la PNA puede verse lesionado por las conductas de sus representantes mientras estos no guarden el decoro que la institución demanda, sin la necesidad

de que la acción objeto de reproche sea necesariamente desplegada dentro del ámbito de la fuerza. Máxime, teniendo en cuenta que en el caso de autos, el actor desempeñaba funciones en una asociación civil que llevaba ínsito el nombre de la Prefectura Naval Argentina puesto que constituía ?el Casino de Suboficiales de la Subprefectura de San Antonio Oeste? y, por lo tanto, todos los hechos que lo rodeaban y su repercusión, afectaban directamente el prestigio institucional. 8º) Que, conforme lo expuesto, tampoco se puede alegar que existan vicios en el acto administrativo bajo análisis que acarren su nulidad. Respecto de los antecedentes de derecho, corresponde remitirse simplemente a lo expuesto en el considerando precedente para observar la presencia de normas que le dan sustento a la resolución y resguardan el principio de legalidad. Por otro lado, en cuanto a los antecedentes de hecho, es menester destacar que la conducta cuestionada quedó cabalmente demostrada. En efecto, de las actuaciones administrativas se desprende que existían una gran cantidad de deudas contraídas por el casino con los comerciantes de la zona, quienes manifestaron que no había voluntad de pago por parte de las autoridades de la institución, lo cual se encuentra debidamente acreditado con la documentación acompañada por los acreedores. Asimismo, el señor magistrado a cargo del Juzgado de Instrucción penal N° 4 de Viedma, provincia de Río Negro, concluyó que si bien los elementos reunidos en la investigación resultaban insuficientes para indicar la configuración de un delito, ?podría en extremo tenerse por acreditado el presunto mal manejo de la administración del casino? y que de la prueba pericial se desprendía ?la existencia de un desorden administrativo contable de la institución?. En este orden de ideas, también corresponde desestimar la queja relativa a la existencia de un vicio en la finalidad de la resolución, configurado por lo que el actor denomina como un ?exceso de punición?. Ello así, en cuanto resulta facultad de la autoridad Naval determinar la sanción, a menos que se verifique un supuesto de arbitrariedad manifiesta. Tiene dicho la Corte Suprema que tal situación comporta el ejercicio de una actividad discrecional que no es susceptible, en principio, de habilitar el control judicial -pues se confiere a los órganos específicos esa capacidad de apreciación en cada caso concreto con sustento, en última instancia, en el principio cardinal de la división de poderes-, excepto que del examen de su legalidad surja un supuesto de arbitrariedad o irrazonabilidad (Fallos: 302:1650 y 1584, 303:559 y 320:147. En el mismo sentido, esta Sala, in re ?Rostagno, Alfredo Esteban c/ EN-M° Interior-PFA- Dto 1866/83 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg?, sentencia del 7 de agosto de 2012, y ?Banegas Mario Norberto c/EN-M° Defensa-Armada s/ Daños y Perjuicios?, sentencia del 14 de mayo de 2013). Por ello, en línea con esta doctrina, se dijo que si bien es cierto que las atribuciones judiciales no pueden llegar al control de los jueces sobre cualquier sanción disciplinaria impuesta a los servidores del Estado, ya que es sin duda indispensable que el órgano administrativo cuente con una facultad de libre apreciación de las faltas, corresponde admitir la intervención de la justicia cuando se ciñe a investigar si, en la imposición de medidas de gravedad, se hizo uso ilegítimo o abusivo de las normas con arreglo a las cuales deben ejercerse las atribuciones otorgadas, conculcándose así derechos constitucionales del agente. Con ese alcance, esta Cámara sostuvo en reiteradas oportunidades que el control de legalidad supone el de la debida aplicación por el órgano administrativo de las normas estatutarias, de manera que tanto la configuración como la clasificación de los hechos sean correctas y que sus resoluciones se ajusten al texto legal. En definitiva, no es que dichos actos - aunque se los rotule de ?discrecionales?- estén eximidos del control judicial, sino que lo expuesto significa que el alcance del control es más limitado. En definitiva, la sanción no es susceptible de ser sustituida por el criterio del juez salvo que haya una errónea interpretación de los hechos o aplicación del derecho que la convierta en manifiestamente arbitraria o ilegítima. En el caso de autos, habiendo sido probada la conducta objeto de reproche, teniendo en cuenta que la misma se encuentra prevista en el Reglamento para el Personal de Prefectura Naval y que el art. 50.205 prescribe que es susceptible de ser sancionada con baja por cesantía, no se advierte que concurran elementos que puedan sustentar el agravio referente a la irrazonabilidad de la medida dispuesta por la Administración. 9º) Que, por otra parte, no corresponde admitir el agravio relativo a la violación del principio de igualdad basado en una supuesta responsabilidad concurrente con otros miembros del casino co-deudores no ponderada por la autoridad administrativa. La jurisprudencia del Máximo Tribunal indica que la garantía constitucional del art. 16 implica la igualdad para todos los casos idénticos y comporta la prohibición de establecer excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias (Fallos: 123:106). Las distinciones establecidas en supuestos estimados distintos, son valederas en tanto no obedezcan a propósitos de injusta persecución o un indebido privilegio. Fácil es colegir, entonces, que tal descripción sella negativamente la suerte de esta crítica. En efecto, la investigación administrativa no sólo recayó sobre el actor, sino que también incluyó al Sr. Alberto Flores, en su carácter de presidente del Casino de Suboficiales. Es decir, se sancionó a las máximas autoridades administrativas y contables de la asociación y no a los meros asociados a quienes el accionante pretende poner en un pie de igualdad. Va de suyo que, entre ellos, caben distintos grados de responsabilidad, por lo que no se puede sostener que se haya ponderado de diferente manera situaciones idénticas. 10) Que, en síntesis, el procedimiento llevado a cabo en sede administrativa resulta ajustado al marco legal aplicable y adecuado al principio de legalidad. En efecto, la actuación desplegada por las autoridades de la Prefectura Naval Argentina y la disposición PERS PB9 n° 505- J-?R?/2005, dictada en el marco del sumario administrativo n° 11/2001, no presentan vicios que supongan su nulidad sino que,

por el contrario, constituyen una debida aplicación por los órganos competentes de las normas vigentes y, en su caso, una decisión producto del ejercicio de una facultad discrecional que no resulta justiciable a menos que mediaren razones de grave irrazonabilidad, extremos que no se verificaron en los supuestos bajo análisis. 11) Que, finalmente, en cuanto a la distribución de las costas y en atención a lo que aquí se resuelve, corresponde que sean impuestas a la parte vencida, en mérito al principio general objetivo de la derrota (art. 68 del CPCCN). Por ello, VOTO por: Confirmar la sentencia apelada, con costas a la vencida (conf. art. 68 del CPCCN). Los señores jueces de Cámara Rogelio W. Vincenti y Jorge Eduardo Morán adhirieron al voto precedente. En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: Confirmar la sentencia apelada, con costas a la vencida (conf. art. 68 del CPCCN). Regístrese, notifíquese y devuélvase. MARCELO DANIEL DUFFY

JORGE EDUARDO MORAN ROGELIO W. VINCENTI
028365E