

Empleo Publico Accion De Amparo Licencia Extraordinaria Jubilaciones Auditoria General Poder Disciplinario Derechos Adquiridos

JURISPRUDENCIA

Salta, 10 de Diciembre de 2019. Y

VISTOS: Estos autos caratulados: ?A., C. R. vs. AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA; COLEGIO DE AUDITORES Y OTROS s/Amparo?, Expte. N° 641.241/18 de esta Sala Tercera, en trámite por ante el doctor Marcelo Ramón Domínguez; y, RESULTANDO I) A fs. 3/16 se presenta el doctor Carlos Rafael Abdo, con el patrocinio letrado del doctor Guillermo Miguel Nasser Abdo, promoviendo acción de amparo contra la Auditoría General de la Provincia y/o el Colegio de Auditores Generales y/o los integrantes de ese cuerpo colegiado conformado por el Presidente: Abdo Omar Esper Obeid y los Auditores Generales: Mariano San Millan, Ramón J. Muratore, Marcos A. Segura Alzogaray y Gustavo A. Ferraris y/o quien en definitiva resulte responsable, a fin de que en el marco de las disposiciones de la Ley N° 8064 y sus normas complementarias, previa declaración de nulidad e inconstitucionalidad de las resoluciones que deniegan la admisión de sus derechos, se ordene el otorgamiento de la licencia extraordinaria con goce de haberes y el reconocimiento de la bonificación extraordinaria previstos en la normativa aplicable, como así también la restitución de los importes retenidos de sus haberes atinentes al rubro antigüedad. Explica que en razón de haber alcanzado la necesaria antigüedad laboral y la edad exigible, el 22 de marzo de 2018 inició los trámites para obtener el beneficio jubilatorio y que, al acreditar tal circunstancia ante el organismo empleador, quedó alcanzado por las previsiones descriptas en el artículo 17 de la Ley N° 8064, en cuanto contempla el derecho de los agentes públicos de solicitar una licencia extraordinaria con goce de haberes hasta la extinción de la relación de empleo público, como así también por lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto N° 281/18 que establece el derecho de los agentes -en tales condiciones- de solicitar el pago de una bonificación extraordinaria, siempre que el inicio del trámite del beneficio previsional ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) se efectuara en el período comprendido entre el 1° de diciembre de 2017 y el 30 de junio de 2018. Afirma que mediante la Resolución AGPS N° 34/18, el órgano demandado reglamentó ambos beneficios; que luego de prescribir el procedimiento para la obtención de aquellos incentivos, dicha resolución dispone arbitrariamente en su artículo 13, que no podrán acceder a ellos los empleados de planta permanente que ?se encuentren procesados y/o imputados y/o investigados? (inciso a), como tampoco los que ?se encuentren bajo investigación en sumario administrativo donde se indague conducta administrativa del agente en cualquiera de las obligaciones a su cargo? (inciso b); que esa disposición torna inexistente el derecho a la obtención de los citados beneficios ante la sola iniciación de un sumario administrativo por cualquier causa o motivo y que, de ese modo, se soslayan los postulados legales de mayor jerarquía, entre los cuales se encuentra el principio de inocencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional.

Precisa que por Resolución AGPS N° 43/18, se dispuso, con manifiesta intencionalidad, la instrucción de un sumario administrativo en su contra bajo una imputación confusa, con el objeto de determinar la procedencia del rubro antigüedad; sobre todo, si existiría, o no, duplicidad en su pago y para esclarecer la responsabilidad administrativa que podría caberle en relación con la liquidación y percepción del referido rubro y las responsabilidades administrativas correspondientes. Dice que tal despropósito se completó con lo que, a su entender, sería el verdadero sentido de la maniobra arbitraria, esto es, privarle de los beneficios antes aludidos y, al mismo tiempo, aplicarle lisa y llanamente una sanción o pena anticipada, abusiva e incuestionablemente injusta, lo cual se patentiza con lo decidido en su artículo 2 que manda suspenderle el pago del rubro antigüedad que se le abonaba, ?hasta tanto se establezca su situación y abonar dicho rubro desde su ingreso a la Auditoría General de la Provincia?. Expresa que la sola apertura del incomprensible sumario trajo aparejada la aplicación de tres sanciones, a saber: 1) la suspensión del pago del rubro antigüedad, que por su edad y trayectoria constituye el principal componente de sus haberes; 2) la imposibilidad de acceder a los beneficios de la licencia extraordinaria con goce de haberes según los términos de la Ley 8064 y normas complementarias y, 3) la privación del derecho de obtener la bonificación extraordinaria, pese a que estos dos últimos se encuentran contemplados por normas de mayor jerarquía. Puntualiza que el pretenso sumario se remontaría al año 2017, época en la cual se habría iniciado una investigación contra la entonces Gerente de Administración, quien habría tenido a su cargo las liquidaciones de haberes de todo el personal del órgano desde su creación, cuya tramitación se encuentra inconclusa no obstante encontrarse excedidos los plazos previstos en el artículo 41 del Decreto N° 2734/07 modificado por el artículo 4 del Decreto N° 281/18. Observa que, aparentemente, el objeto de tales actuaciones sumariales estarían focalizadas en su actuación administrativa, en razón de haber sido la responsable directa de efectivizar tales liquidaciones, especialmente en lo que respecta al cálculo o la estimación del rubro antigüedad reconocida inclusive a los empleados que hubieran percibido con anterioridad indemnizaciones de la Administración; que tales liquidaciones jamás recibieron reproche alguno de ninguna autoridad ni de sus destinatarios sino hasta el momento de

encontrarse en estado jubilatorio y que, siguiendo el esquema de indagar supuestas responsabilidades, sería dable presumir que también habría que incluir en el sumario a los miembros que condujeron y conducen el órgano demandado por omisión en su deber de vigilancia y control en su órbita funcional, en lugar de hacer recaer todo el peso de las supuestas anomalías en los empleados, auto excluyéndose así de su eventual producción. Argumenta que resulta al menos llamativo que en el preciso instante de iniciar los trámites jubilatorios y su desvinculación del órgano, hubiere surgido la manera súbita la necesidad de investigar una situación totalmente caduca, perimida y/o precluida, siendo prueba irrefutable de ello su propia "Certificación de Servicios", conocida acabadamente por el órgano, que jamás cuestionó las liquidaciones ni las vacaciones concedidas, cuyo principal indicador radica en la antigüedad. Refiere haber sido cesanteado del entonces Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda en el año 1993 (Decreto N° 618/93), bajo la denominada figura de la "separación del servicio"; que en ese marco, el propio Estado le fijó una suma indemnizatoria que lógicamente contemplaba su antigüedad; que no obstante acreditar una larga carrera en la Administración Pública, ingresó a la Auditoría de la Provincia en calidad de contratado y que fue mantenido en esa condición hasta el año 2010, momento en que se le acordó el último eslabón de la carrera como Auditor Junior "A", tras permanecer diez años bajo contrato. Hace hincapié en el hecho de no haber tenido injerencia en el cálculo de sus haberes, reservado al área contable; que una cosa es el pago de una indemnización por la decisión de prescindir de los servicios del agente expulsado y, otra diferente, es su reconocimiento ulterior al convocársele nuevamente a prestar servicios en la misma Administración y que negarle tal emolumento al reincorporarse a sus cuadros administrativos, colocándolo en la posición de un recién ingresado, hubiese constituido un enriquecimiento indebido del Estado. Critica que el órgano demandado hubiese apelado a la instrucción de un sumario administrativo para dilucidar tales cuestiones y que dicha vía es un artificio para aplicarle sumarísimamente una pena o sentencia condenatoria directa, sin respetar el debido proceso y el principio de inocencia. Observa que además, aquél elude el acatamiento de normas legales de rango superior -Ley N° 8024, Decretos N° 207/18 y 281/18 y Resolución 216D/18- y principios de derecho inalienables; que posterga sine die la finalización de las actuaciones sumariales pese encontrarse incorporada toda la prueba útil y pertinente de su parte; que convierte en letra muerta el derecho a una retribución justa y la protección del salario del trabajador; que violenta sus derechos sociales como así también los especificados en los artículos 43 y 44 de la Constitución Nacional, el derecho de propiedad, como también los que protegen su honra y reputación y el principio de igualdad, en razón de reconocerse a otros agentes en igualdad de condiciones la gratificación reclamada, la cual, en su caso, fue denegada por Resolución AGPS N° 51/18 por encontrarse pendiente el aludido sumario. A fs. 532/545, el Presidente de la Auditoría General de la Provincia: doctor Abdo Omar Esper Obeid, con el patrocinio letrado de las doctoras Patricia O'Connor y Cecilia Rodríguez Rufino, produce el informe circunstanciado en los términos del artículo 87 de la Constitución de la Provincia. En primer término, expresa que dicho órgano -cuya función es ejercer el control externo y posterior de la gestión de la Hacienda Pública según lo previsto en el artículo 169 de la Carta Magna provincial- sólo cuenta con legitimación para comparecer en juicio, por sí mismo y en representación del Estado, en caso de detectar posible daño al patrimonial al Fisco en ejercicio de las funciones atribuidas por la Constitución y las leyes y que, al no estar involucrado en autos un daño de tal naturaleza, la Auditoría carece de legitimación para ser demandada, siendo la Fiscalía de Estado el órgano natural de defensa de las intereses de la Provincia. Sostiene la inadmisibilidad de la vía intentada en razón de no verificarse los requisitos jurisprudenciales fijados para su procedencia. Niega la existencia de una lesión constitucional tutelable, toda vez que la Auditoría se limitó a suspender pagos indebidos que, al ser contrarios a derecho, no integran el patrimonio del accionante. Afirma que su accionar se ajustó a las prescripciones contenidas en la Ley N° 7103; que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad la cual solo puede ser revertida mediante sentencia firme y que al encontrarse debidamente motivadas las resoluciones cuestionadas, no existe una conducta ilegal o arbitraria que pueda atribuírsele, ya que, la finalidad de corregir un error en la liquidación de haberes cumple con las exigencias del bien común, cuyo gestor natural es el Estado. Señala que los actos administrativos no pueden ser impugnados por la vía excepcional del amparo; que no es misión del Poder Judicial controlar el acierto con que la Administración desempeña sus funciones; que el actor recurrió a la vía administrativa en reiteradas oportunidades sin que se encontraran agotadas tales instancias y que no se demostró la necesidad de acudir a este proceso. Desconoce que medien supuestos de persecución, animosidad, discriminación, privación de derechos, atentados al orden jurídico estatal, falta de dictámenes y de investigación previa; que los actos dictados adolezcan de vicios y que se la configuren los daños alegados. Aduce que la pretensión del amparista es inviable por implicar la intervención del Poder Judicial en el ámbito de reserva de la Auditoría General; que aquélla se reduce a dejar sin efecto las resoluciones contrarias a su parecer y conveniencia económica y que, siendo el núcleo del reclamo la revisión del pago del rubro antigüedad y de la bonificación extraordinaria prevista por la Resolución AGPS N° 34/18, de contenido patrimonial, resulta aplicable la doctrina conforme la cual es improcedente su reclamo a través del amparo. En punto a los agravios vinculados con la Resolución N° 43/18 indica que su dictado fue producto de un procedimiento investigativo profundo que se inició con el Expte. N° AGPS 242-5764/17, en cuyo marco se solicitó a la Dirección General de

Organización del Gobierno de la Provincia un informe respecto de la nómina de agentes de esa Auditoría General que se hubieran acogido a retiro voluntario; que el 12 de octubre de 2017 ingresó tal informe dando cuenta de cinco agente con retiro voluntario y uno con extinción de la relación de empleo, siendo este último el abogado Carlos Rafael Abdo y que, a partir de allí, se comenzó a analizar de manera exhaustiva el modo en que se liquidaban los haberes a los agentes incluidos en dicha nómina, en especial el rubro antigüedad, haciendo las respectivas interconsultas con el órgano rector en la materia de Personal del Gobierno de la Provincia: la Dirección General de Personal. Repara que, en virtud de tal referencia en relación con el agente Abdo, bajo el Expte AGPS N° 242-6143/18 se inició una investigación específica dado su situación particular, solicitándose información al Instituto Provincial de la Vivienda acerca de la extinción de la relación de empleo y el cobro de la pertinente indemnización; que el 7 de mayo de 2018 dicho organismo respondió que, a su respecto, se tramitó la indemnización por separación de servicios dispuesta por el Decreto N° 618/93 de conformidad con lo establecido en la Ley 6695; que consta el respectivo dictamen jurídico que aconseja de manera preventiva suspender el pago de la antigüedad al agente Carlos Abdo a fin de evitar el doble pago y salvaguardar el erario público e iniciar un sumario administrativo y que, de la documentación y copia de la sentencia dictada en los autos caratulados: "Abdo, Carlos Rafael vs. Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda - Contencioso Administrativo", Expte. N° 0852/94, surge el cobro de tal indemnización y el rechazo de la demanda. Por tales motivos y encontrándose ya abonada la antigüedad del período descripto, añade que no resultaba procedente incorporar esos servicios para el cómputo de la antigüedad, pues ello traduciría un doble pago y consecuente enriquecimiento indebido, de allí que, ante el reingreso del agente al Estado Provincial, debió considerarse su nueva designación como primer ingreso a la Administración Pública. Conforme a ello, concluye que la suspensión del pago de dicho rubro hasta que se esclarezca su situación y su liquidación desde su ingreso a la Auditoría se encuentra perfectamente motivada, por adecuarse lo decidido a la normativa vigente, evitándose un daño mayor al fisco. Respecto del sumario administrativo, dice que mediante la Resolución N° 43/18, se ordenó su instrucción para reunir los elementos necesarios tendentes a esclarecer la responsabilidad del agente en la liquidación y errónea percepción del aludido rubro, de conformidad con lo establecido en los artículos 15, 16 y concordantes del Reglamento de Personal de la Auditoría y que, dicho procedimiento, constituye un acto interno propio de las facultades disciplinarias, siendo el adecuado para esclarecer los hechos u omisiones que podrían constituir una falta administrativa y determinar la correspondiente responsabilidad. En relación con las objeciones vinculadas con la imposibilidad de acceder a la licencia extraordinaria con goce de haberes y el pago de la bonificación extraordinaria, asegura que tales beneficios, previstos en la Resolución AGPS N° 34/18, fueron denegados a través de la Resolución AGPS N° 51/18, en razón de encontrarse el agente incurso en la causal contemplada en el artículo 13 inciso b) de tal instrumento. Destaca que el artículo 169 de la Constitución de la Provincia reconoce a la Auditoría General de la Provincia como el órgano con independencia funcional, administrativa y financiera, al igual que el artículo 31 de la Ley 7103; que al contar con la facultad de dictar su propia normativa interna, ese órgano no se adhirió a los artículos 15 a 17 de la Ley N° 8064, al Decreto N° 207/18, al artículo 5 del Decreto N° 281/18 y a la Resolución N° 216D/18, sino que dictó su propia normativa y que, al tratarse de beneficios extraordinarios, dispuso en el ámbito de su competencia y por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, que todo agente que se encuentre bajo investigación de sumario administrativo no podrá acceder a ellos. Aclara que no se pretende vulnerar disposiciones constitucionales, legislativas, derechos sociales ni cercenar la antigüedad que posee el amparista para acceder al beneficio previsional, toda vez que la cuestión que atañe al órgano radica, por un lado, en rectificar el error que se venía cometiendo respecto del reconocimiento y pago indebido de una antigüedad que ya le fue indemnizada oportunamente y, por el otro, en la aplicación del artículo 13 inciso b) de la Resolución N° 34/18 que excluye de los beneficios a quienes se encuentren bajo sumario administrativo disciplinario. Solicitan el rechazo de la demanda. A fs. 547 se ordena la intervención a la Fiscalía de Estado. A fs. 554/555, el actor denuncia como hecho nuevo la notificación de las Resoluciones AGPS N° 96/18 y 97/18 que en copia adjunta. Mediante la primera, la demandada desestimó el pedido de aclaratoria articulado por aquél contra la Resolución AGPS N° 51/18 que denegara su pedido de licencia con goce de haberes y el pago de la bonificación extraordinaria. A través de la segunda, se rechazó el recurso de reconsideración planteado contra la Resolución AGPS N° 43/18 que dio inicio a las actuaciones sumariales y dispuso la reliquidación del rubro antigüedad. A fs. 570/573 la demandada contesta el hecho nuevo denunciado solicitando su rechazo. Puntualiza que sendas resoluciones evidencian la falta de agotamiento de las vías pertinentes sin que la situación amerite recurrir a este proceso; que los artículos 15 a 17 de la Ley 8064 no resultan aplicables a ese órgano de control debido a que no depende del Poder Ejecutivo y que, conforme los términos de la Ley 7103, tiene competencia para aprobar sus normas de funcionamiento y el Reglamento Interno del Personal. Pide se desestimen los hechos invocados. A fs. 579/585 el doctor Nicolás Sierra Saravia, en representación de la Fiscalía de Estado, cumplimenta el requerimiento dispuesto a fs. 547. Postula la improcedencia sustancial de la acción incoada en razón de existir otra vía legal apta para solucionar la controversia aquí planteada, que tramita de manera paralela. Sostiene que el procedimiento sumarial objetado no contiene vicio alguno que lo invalide, resultando acorde a las disposiciones contenidas en el

Decreto N° 2742/07 aprobatorio del Reglamento para Investigaciones Administrativas; que la Resoluciones N° 34/18 y 43/18 de la Auditoría General son plenamente legítimas y que no media un supuesto arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiva de derechos o garantías constitucionales. A fs. 588/590 corre agregado el dictamen del señor Fiscal de Cámara, quien se expide por la inadmisibilidad del presente amparo. Encontrándose los autos para sentencia, a fs. 596 el Presidente de la Auditoría demandada solicita el retiro de los expedientes ofrecidos como prueba, por continuar el accionante instando la vía administrativa. En abono de su postura, acompaña copia certificada del escrito presentado por el actor dando cuenta de la obtención del beneficio jubilatorio por parte de la Anses y de la reiteración de su pedido de reconocimiento y pago de la bonificación extraordinaria establecida en la Ley N° 8064, Decretos N° 207/18 y 281/18, Resolución N° 216D/18 y Resoluciones AGPS N° 15/15, 34/18 y concordantes (v. fs. 593/595), proveyéndose en tal sentido a fs. 597 y dejándose sin efecto la providencia de fs. 592 punto I. A fs. 616/619, el actor efectúa consideraciones acerca de la falta de avance de las actuaciones sumariales instruidas en su contra. Indica -en lo esencial- que al habersele denegado la licencia extraordinaria a partir del inicio del trámite jubilatorio, ésta se ha tornado abstracta por el transcurso del tiempo; que sin embargo, además de la triple penalidad aplicada desde el comienzo de tales actuaciones, como lo son, a su criterio, la privación de la licencia extraordinaria, de la bonificación extraordinaria y la suspensión de pago de la antigüedad, la denegación autoritaria del pago de este último rubro implicó en los hechos y derechos una virtual confiscación de su remuneración mensual sin causa fundada y que, el segundo y no menos importante aspecto conculcatorio, lo constituye la renuncia al pago de la bonificación extraordinaria de modo ilegítimo e ilegal, pese el reconocimiento expreso de normas provinciales que la estatuyen como las del Decreto N° 281/18 y las dictadas por el propio organismo. Destaca igualmente el arbitrario mantenimiento del sumario en cuestión. A fs. 623 obra el acta de la audiencia convocada por el Proveyente, en cuyo marco se dispuso hacer entrega a la demandada de la documentación administrativa atinente a las investigaciones llevadas adelante respecto de la situación del actor y la fijación de una nueva audiencia para el día miércoles 10 de abril del corriente año. En esta última (v. fs. 632), se señaló una tercera audiencia para el avance de las actuaciones sumariales (fs. 640 y 655) y, ante la proximidad de su conclusión, se dispuso su prórroga (v. fs. 673 y 680). A fs. 681/685, el amparista acompañó copia de la Resolución AGPS N° 84 de fecha 28 de agosto, notificada el 4 de septiembre de 2019, mediante la cual el Colegio de Auditores Generales decidió extinguir su relación laboral por haber accedido al beneficio jubilatorio, dejándose constancia de encontrarse bajo sumario administrativo. En el marco de la audiencia celebrada el 18 de septiembre del corriente año, se fijó el plazo para que las partes aleguen sobre el mérito de la prueba producida (v. fs. 687). A fs. 690, el Presidente del órgano demandado informa que el sumario administrativo seguido contra el actor concluyó con el dictado de la Resolución AGPS N° 91/19, acompañando tales actuaciones. A través de tal resolución de fecha 17 de septiembre de 2019, copiada a fs. 50/59 del Expte. N° 242-6315/18, se dio por concluido el procedimiento sumarial instruido contra el agente Carlos Rafael Abdo, declarándose la existencia de responsabilidad del imputado por los hechos investigados en razón de la infracción de los preceptos contenidos en el artículo 15 del Reglamento de Personal. En consecuencia, se dispuso aplicarle la sanción de cesantía prevista en el artículo 106 inciso c) del aludido reglamento, dada la gravedad de los deberes violados por el agente. No obstante, se aclaró que dicha sanción no tendrá aplicación efectiva, en razón de haberse dispuesto la extinción de la relación laboral del agente investigado mediante la Resolución AGPS N° 84/19 por haber accedido al beneficio jubilatorio, debiendo quedar asentada la medida segregativa en su Legajo Personal. Además, se determinó la remisión de copias certificadas de las actuaciones a la Fiscalía de Estado ante la posible existencia de un daño al fisco, previa estimación del presunto perjuicio por parte de la Gerencia Área Administrativa, como así también la remisión de copias certificadas al Ministerio Público Fiscal, de conformidad con lo establecido por el artículo 166 de la Constitución Provincial, a efectos de verificar la existencia de un delito tipificado en el Código Penal. Tal resolución fue notificada al interesado el 23 de septiembre de 2019 (v. fs. 60 del Expte. N° 242-6315/18). A fs. 702 se tiene por decaído el derecho dejado de usar por la Fiscalía de Estado para alegar y se llaman autos para sentencia, providencia que se encuentra firme. A fs. 715/719 y 722/731 se agregan los alegatos formulados por la parte actora y demandada, respectivamente. **CONSIDERANDO** I) La acción de amparo: su caracterización. La acción de amparo es admisible frente a cualquier decisión, acto u omisión de la autoridad pública, salvo la judicial, o de particulares que, en forma actual o inminente, lesionen, restrinjan, alteren o amenacen, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos y garantías explícita o implícitamente reconocidos por las Constituciones Nacional y de la Provincia, a los fines del cese de la lesión consumada o de la amenaza (art. 87); ello, con excepción de la libertad ambulatoria del individuo, tutelada por el hábeas corpus (art. 88) y el conocimiento de los datos referidos a la persona o a sus bienes y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos o los privados destinados a proveer informes, que protege el hábeas data (art. 89 de la Carta Magna local). En términos generales, puede afirmarse, según el pensamiento del más Alto Tribunal de la Nación, que el amparo es un proceso excepcional, utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías legales aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige, para su apertura, circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de ilegalidad o

arbitrariedad manifiesta que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, origina en el amparista un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por este camino urgente y expeditivo (C.S.J.N., 19/03/87, en E.D. 125 - 544 y doctrina de Fallos 294 - 152; 301 - 1061, 306 - 1253, entre otros; C.J. Salta, Tomo 45:333; 47:395; 56:1181; 64:233). II) La presente acción es deducida por el doctor Carlos Rafael Abdo, a fin de que en el marco de las disposiciones de la Ley N° 8064, se ordene el otorgamiento de la licencia extraordinaria con goce de haberes y el reconocimiento de la bonificación extraordinaria previstos en dicha ley y en las disposiciones reglamentarias, como así también la restitución de los importes retenidos de sus haberes atinentes al rubro antigüedad, previa declaración de nulidad e inconstitucionalidad de las resoluciones dictadas por la Auditoría General de la Provincia que, a su criterio, le deniegan arbitrariamente el reconocimiento de sus derechos, a partir de la instrucción de un sumario administrativo en su contra. Según inveterada jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal, la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones del Poder Judicial, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico (CSJN, Fallos 303:248; 312:72; 324:920, entre otros), por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (CSJN, Fallos 315:923; 328:4542), debiendo sólo ejercerse tal facultad cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y de incompatibilidad inconciliable (CSJN, Fallos 330:855, 5345, entre otros). En el caso, la cuestión sometida a decisión radica en determinar, por un lado, si los preceptos de la Ley N° 8064 y sus prescripciones complementarias contenidas en los Decretos N° 207/18 y 281/18 y la Resolución conjunta N° 216/D/18 resultan aplicables de manera directa al amparista y, por el otro, definir la restitución de los importes retenidos de los haberes del actor. III) A los efectos de una adecuada comprensión de tales cuestiones cabe referir que mediante el Decreto N° 1603/17 de ?Modernización y asignación eficiente de recursos públicos? (BO N° 20.150 del 23/11/17) se instruyó -en su artículo 1°- a los titulares de cada Jurisdicción de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada, Empresas, Sociedades del Estado y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, a implementar las medidas necesarias para lograr la modernización de sus estructuras organizativas y una asignación más eficiente de los recursos públicos, disponiéndose a tal efecto observarse, entre otros lineamientos: ?G) ... que los organismos de la Administración Pública Provincial deberán remitir a la Secretaría de Trabajo, dependiente del Ministerio de Producción, Trabajo y Desarrollo Sustentable un listado con la totalidad de los empleados estatales que se encuentren en condiciones de obtener el beneficio de jubilación ordinaria con arreglo a las disposiciones de la Ley 24.241 y complementarias, e informar si fueron o no intimados a iniciar ante la autoridad previsional los trámites para el otorgamiento de la jubilación, todo ello con anterioridad al 31 de diciembre de 2.017. Los empleados que fueren intimados de oficio por la administración a iniciar los trámites jubilatorios deberán dar comienzo al mismo, ante las oficinas de ANSES en un plazo de 20 (veinte) días, término que se contará a partir del día siguiente de la intimación en el lugar de trabajo o en el último domicilio denunciado por el empleado en su legajo personal, constituyendo falta grave su incumplimiento. Facúltese al Ministerio de Producción, Trabajo y Desarrollo Sustentable, a través de la Secretaría de Trabajo, a dictar las normas reglamentarias necesarias para garantizar el cumplimiento de lo ordenado en el presente inciso?. De los elementos probatorios ofrecidos por las partes surge que la Ley N° 8064 (BO N° 20.164 del 14/12/17), aprobatoria del llamado Consenso Fiscal suscripto por el Poder Ejecutivo Nacional, los representantes de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispuso en sus artículos 15 y 16 modificar el inciso f) del artículo 8° del Estatuto del Empleado Público Provincial aprobado por Ley 5546 e incorporar el artículo 4 bis de la Ley N° 6830 atinente al Estatuto del Educador. De tal modo, el primer precepto quedó redactado de la siguiente manera: ?f) Cuando hubiere alcanzado las condiciones de edad y servicios exigidos por las Leyes Jubilatorias, la autoridad competente podrá intimar al trabajador a que inicie los trámites pertinentes, debiendo en ese mismo acto poner a su disposición los certificados de servicios y demás documentación necesaria a tal fin. A partir de la fecha de dicha intimación, se mantendrá la relación de empleo hasta que el agente obtenga el beneficio previsional o por un plazo máximo de un año, lo que ocurra primero. Concedido el beneficio, o vencido dicho plazo, deberá emitirse el acto administrativo de extinción de la relación laboral?. Por su parte, el segundo dispositivo, que vino a incorporarse al Estatuto del Educador, establece que: ?Art. 4° bis.- Extinción de la relación de empleo: la relación de empleo público se extingue cuando el agente hubiere alcanzado las condiciones de edad y servicios exigidos por las Leyes Jubilatorias. La autoridad competente podrá intimar al trabajador a que inicie los trámites pertinentes, debiendo en ese mismo acto poner a su disposición los certificados de servicios y demás documentación necesaria a tal fin. A partir de la fecha de dicha intimación, se mantendrá la relación de empleo hasta que el agente obtenga el beneficio previsional o por un plazo máximo de un año, lo que ocurra primero. Concedido el beneficio, o vencido dicho plazo, deberá emitirse el acto administrativo de extinción de la relación laboral?. Seguidamente, el artículo 17 de la citada ley estatuye que: ?Los agentes alcanzados por las Leyes 5546, 6830 y 7678, que encontrándose en condiciones de obtener el beneficio jubilatorio acrediten el inicio de los trámites correspondientes?, esto es, los agentes sujetos comprendidos en el denominado Estatuto del Empleado Público Provincial (Ley 5546), en el Estatuto del

Educador (Ley 6830) y en el Estatuto de la Carrera Sanitaria para el Personal de la Salud Pública de Salta (Ley 7678), ¿podrán solicitar una licencia extraordinaria, con goce de haberes, hasta la extinción de la relación de empleo público. También podrán gozar de la licencia extraordinaria aquellos agentes que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, ya hubieran dado inicio al trámite jubilatorio correspondiente?, quedando facultado el Poder Ejecutivo para dictar las normas necesarias para la correcta aplicación de dicha ley (cf. artículo 18). Con el objeto de tornar operativa la mentada licencia prevista en el artículo 17 de la Ley 8064, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 207/18 (BO N° 20.201 del 08/02/18) estableciendo las condiciones a cumplir por los agentes alcanzados por las Leyes N° 5546, 6830 y 7678 que, estando en condiciones de obtener el beneficio jubilatorio, soliciten tal beneficio. Así, dispuso que los agentes comprendidos en dichas leyes que requieran la licencia extraordinaria creada por el artículo 17 de la Ley 8064, accederán una vez acreditado el inicio del trámite jubilatorio, mediante la presentación de la constancia del alta del expediente previsional en el área de personal de su dependencia, en el plazo de veinte (20) días hábiles desde la fecha de la intimación efectuada a tal efecto. Para aquellos agentes que a la fecha del presente ya hubieren sido intimados, pero no hubieren dado inicio al trámite jubilatorio, el plazo de veinte (20) días hábiles previsto en el presente, comenzará a correr a partir de la vigencia del presente decreto? (cf. artículo 1); que Excepcionalmente podrá ampliarse el plazo establecido en el artículo 1o, hasta veinte (20) días hábiles, por causas ajenas al agente que hubieran podido retrasar el inicio del trámite previsional. Dichas circunstancias deberán acreditarse debidamente? (cf. artículo 2) y que: ¿Podrán acceder a la licencia extraordinaria con goce de haberes aquellos agentes que a la fecha de vigencia del presente hubieren iniciado el trámite jubilatorio y, acreditando tal circunstancia, la solicitaren en el plazo de veinte (20) días hábiles, contados desde la publicación del presente Decreto? (cf. artículo 3), siendo la Coordinación de Seguridad Social dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinete el organismo encargado del control y seguimiento de las gestiones necesarias para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 15 a 17 de la Ley 8064 (cf. artículo 5). Por su parte, la pretendida bonificación extraordinaria fue un incentivo instituido por Decreto N° 281/18 (BO N° 20.213 del 01/03/18), por razones de oportunidad, mérito y conveniencia y con carácter transitorio y excepcional (cfr. considerandos de tal instrumento), disponiéndose, con tal alcance, ¿el derecho de los agentes comprendidos en las Leyes N° 5546, 6830 y 7678, que hubiesen alcanzado las condiciones para obtener el beneficio jubilatorio, a solicitar el pago de una bonificación extraordinaria siempre que la solicitud de otorgamiento del beneficio previsional ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) se efectuara entre el período comprendido del 1° de diciembre de 2.017 y hasta el 30 de junio de 2.018? (cf. artículo 6). A su turno y para facilitar que los agentes encuadrados en las Leyes N° N° 5546, 6830 y 7678 puedan acceder de manera eficiente a la referida bonificación, por Resolución Conjunta N° 216 DC/18 del Ministerio de Economía y la Secretaría General de la Gobernación (BO N° 20.224 del 16/03/18), se detallaron los requisitos y se especificó el procedimiento que debe cumplirse, fijándose que, una vez emitido el pertinente dictamen jurídico, el Ministerio de origen debe emitir el acto administrativo correspondiente que otorgue o deniegue la bonificación extraordinaria solicitada (cf. artículo 4, apartado h y h). IV) La Auditoría General de la Provincia: naturaleza y facultades. La Auditoría General se trata de una creación constitucional de la Reforma de 1998, que la incorporó en el artículo 169 apartado III), al consignar que se trata de un órgano con independencia funcional, administrativa y financiera, competente para el control externo posterior y auditoría de la gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y operativa en atención a los criterios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la hacienda pública provincial y municipal, señalando de manera expresa la norma en cita que tiene legitimación para comparecer en juicio por sí misma y en representación del Estado, en los casos que se detecte, en virtud de las funciones atribuidas por la Constitución y las leyes, posible daño patrimonial al Fisco. Ciertamente, la Corte de Justicia de Salta ha recordado que dicho precepto constitucional, introdujo un nuevo modelo de control de la hacienda pública definido como no jurisdiccional, integral e integrado; que la Ley 7103 relativa al sistema, función y principios del control no jurisdiccional de la gestión de la hacienda pública, establece en el art. 30 la creación de la Auditoría General de la Provincia, como órgano rector del control externo de la hacienda pública provincial y municipal, incluyendo sus organismos centralizados y descentralizados, cualquiera fuese su modalidad de organización, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de los Servicios Públicos y cualquier otro ente público y en materia de control del cumplimiento de las obligaciones de los entes privados adjudicatarios de servicios públicos privatizados en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos; que, además, el artículo 31, preceptúa que la Auditoría General de la Provincia actúa e informa en el ámbito de la Legislatura Provincial, con independencia funcional, administrativa y financiera; que esta ceñida revisión normativa permite comprender la naturaleza jurídica, límites políticos de sus cometidos, la vinculación con los otros órganos del poder y enclave constitucional de este órgano de control que reviste autonomía funcional, sin depender de ninguno de los poderes que conforman la tríada clásica y que, en la terminología inaugurada por Bidart Campos, puede calificarse a la Auditoría General de la Provincia como un órgano ¿extrapoder?, cuya nota distintiva es la independencia de criterio para ejercitar su función esencial de control, aún cuando se halle en la órbita de alguno de los poderes tradicionales, encontrándose impedidos estos últimos de asumir las tareas que le fueron

confiadas a aquél por la Constitución (cfr. CJS, Tomo 207:857, del voto de los doctores Posadas y Samsón). El artículo 31 de la Ley 7103 prescribe que: "La Auditoría General de la Provincia actúa e informa en el ámbito de la Legislatura Provincial, con independencia funcional, administrativa y financiera", siendo de competencia de ese órgano, entre otras, aprobar su estructura orgánica y sus modificaciones, determinando las misiones y funciones de cada dependencia y aprobar las normas de su funcionamiento y el Reglamento Interno del Personal (cf. artículo 33 incisos c y d). V) De acuerdo con la documental reservada en Secretaría, no cuestionada por la parte demandada, surge que, pese no encontrarse el actor comprendido en las disposiciones de las Leyes N° 5546, 6830 y 7678, por Memorandum N° 001/18 de fecha el 1° de marzo de 2018, la Gerencia Área Administrativa de la Auditoría General, prosiguiendo con los lineamientos previstos en la Ley 8064 y los aludidos Decretos N° 1603/17 y 207/18, le solicitó que comunique si había procedido a realizar los trámites para la obtención del beneficio jubilatorio ante la Administración de la Seguridad Social (ANSeS). Ante tal requerimiento, el 8 de marzo de 2018 el accionante informó en sentido afirmativo. En su abono, acompañó copia de la constancia del turno asignado por la ANSeS bajo el número 125425316 y pidió que se mantenga incólume su derecho al pago de la bonificación extraordinaria contemplada en el Decreto N° 281/18, con antecedentes internos en la Resolución AGPS N° 19/13 y el otorgamiento oportuno de la licencia con goce de haberes. Días más tarde, el 23 de marzo de 2018, el amparista concretó la solicitud de otorgamiento de la referida licencia creada por el artículo 17 de la Ley N° 8064 para otros agentes públicos y del pago de la aludida bonificación. No cabe soslayar que, si bien el actor cumplía, en principio, con las condiciones para acceder a sendos beneficios con arreglo a las disposiciones descriptas, su relación laboral no se regía por las Leyes N° 5546, 6830 y 7678 sino por el Reglamento particular del personal de la Auditoría, siendo solo el Estatuto del Empleado Público (Ley 5546) de aplicación supletoria en lo que no se encuentre allí normado y siempre que no se oponga a las disposiciones de ese reglamento (artículo 131). Además, hasta ese momento, ninguna normativa específica hacía extensible tales incentivos a los empleados de la Auditoría General, la cual, como órgano extrapoder, con independencia funcional y administrativa, cabe insistir, se rige por su propio bloque de legalidad en materia de personal. Consecuentemente, mal podría considerarse que existiera algún derecho adquirido al abrigo de tales preceptos. Refuerza lo concluido el hecho que recién el 17 de mayo de 2018, el Colegio de Auditores General dictó la Resolución N° 34 con el objeto de adecuar la mencionada normativa provincial al régimen del personal de ese organismo, con el objeto de garantizarles iguales beneficios que el resto de los agentes estatales. De tal modo y en el marco de la indiscutible potestad reglamentaria, a través de dicha resolución se instituyó también, para ese órgano, el beneficio licencia extraordinaria con goce de haberes hasta la extinción de la relación de empleo público o plazo máximo de un año, lo que ocurra primero y, además, una bonificación extraordinaria de carácter única, no remunerativa, no bonificable, equivalente a diez sueldos básicos más la Función Jerárquica de la categoría de Auditor Junior "A" al momento de la resolución que la otorgue (artículos 8 y 9). Respecto de la primera, se previó que podrían solicitarla quienes encontrándose en condiciones de obtener el beneficio jubilatorio, acrediten la constancia de alta del expediente previsional en la Gerencia de Administración en el plazo de treinta días hábiles desde la fecha de intimación efectuada a tal efecto (artículo 2). Y, para aquellos que ya hubieren cumplimentado con anterioridad ambos requisitos para acceder al beneficio jubilatorio, pero que no hubieren iniciado el trámite previsional, el plazo de treinta días hábiles comenzará a correr a partir de la vigencia de tal resolución (artículo 3), pudiendo excepcionalmente ampliarse dicho plazo (artículo 4). También accederían a ella los agentes que a la fecha de su vigencia hubieren iniciado el trámite jubilatorio y acreditado tal circunstancia, y la soliciten en el término de treinta días contados a partir de la vigencia de esa reglamentación (artículo 5). En cuanto a la pretendida bonificación, el artículo 10 de la Resolución N° 34/18 fija el procedimiento para su concesión, cumplido el cual y previo control final de legalidad y consecuente dictamen de la Secretaría Legal, Técnica e Institucional, el Colegio de Auditores debe emitir el acto administrativo que otorgue o deniegue tal bonificación (cf. incisos i) y j). Complementa los recaudos reglamentarios lo establecido en el artículo 13 de la aludida resolución al prescribir, en lo que aquí interesa, que no podrán acceder a la licencia extraordinaria con goce de haberes ni a la bonificación extraordinaria los empleados de planta permanente que, al momento del otorgamiento de los beneficios, "b) se encuentren bajo investigación en sumario administrativo donde se indague conducta administrativa del agente en cualquiera de las obligaciones a su cargo". Estando ya en vigor la Resolución AGPS N° 34/18, el 29 de mayo de 2018, el actor reiteró su pedido de otorgamiento de ambos beneficios argumentando el cumplimiento de los requisitos allí establecidos y la inexistencia de obstáculos legales para su procedencia (Expte. 242-6159/18). Dos días más tarde, el 1° de junio de ese año, el accionante fue notificado del dictado de la Resolución AGPS N° 43, fechada el 31 de mayo de 2018, a través de la cual se ordenó la instrucción de un sumario administrativo en su contra, a fin de establecer: a) la procedencia del rubro antigüedad en lo que respecta a la determinación de su cantidad y cálculo, sobre todo en punto a la duplicidad de su pago y b), esclarecer la responsabilidad que le cabría en la liquidación y percepción del referido rubro, determinando las responsabilidades administrativas correspondientes (cf artículo 1). Asimismo, mandó suspender el pago del rubro en cuestión hasta el esclarecimiento de la situación de aquél y el abono desde su ingreso a la Auditoría General (artículo 2). VI)

La solución del caso. En la especie, si bien el accionante atribuye arbitrariedad a la decisión de instruirle un sumario administrativo en las condiciones descriptas, no se vislumbra una irrazonable afectación de un derecho adquirido a los beneficios pretendidos, pues, a la luz de la normativa específica del órgano empleador, no objetada por el amparista, es evidente que la virtualidad jurídica de los hechos quedaron sujetos a la declaración formal de un acto administrativo, conservándose un mero derecho en expectativa hasta su dictado. En tal sentido, el Máximo Tribunal Federal ha recordado que, si bien la jurisprudencia constante de esa Corte expresa que si bajo la vigencia de una ley el particular ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y requisitos formales en ella previstos para ser titular de un derecho determinado, debe considerarse que hay derecho adquirido, no corresponde aplicar tal doctrina cuando, tal como sucede en el sub lite, los preceptos son claros en cuanto es necesario el dictado de un acto administrativo que otorgue o deniegue la bonificación y por lo tanto sea éste constitutivo del derecho (cfr. CSJN Fallos 333:792, del dictamen de la Procuradora Fiscal al que remite el Tribunal). Respecto del ejercicio del poder disciplinario, la Corte de Justicia provincial tiene dicho que constituye una potestad propia del Poder Administrador, derivada de la especial relación de sujeción a que se encuentran sometidos voluntariamente los empleados públicos (Tomo 59:269) y que en este horizonte, la potestad del Poder Judicial de revisar los actos dictados por la Administración sólo comprende, como principio, el control de su legitimidad, pero no el de la oportunidad, mérito o conveniencia de las medidas por éstos adoptadas. Dicho control de legitimidad supone el de la debida aplicación de las normas estatutarias, de manera que los hechos se clarifiquen adecuadamente (cfr. CSJN, Fallos, 306:1792; 307:1282; 308:176; CJS, Tomo 84:91; 174:663). Siguiendo ese mismo lineamiento, en un reciente precedente (CApel. CC Salta, Sala III, t. 2019 Def., f° 838/845), cuyos términos cabe aquí reiterar, el Suscripto dejó en claro que el concepto de potestad tiene que ver con el principio de legalidad, por el que la administración no puede actuar válidamente sin una norma del ordenamiento jurídico que la habilite a obrar en ese sentido, y que cabe resumir como la sujeción de la administración a la ley. La legalidad atribuye potestades o facultades de actuación a la administración, de modo que toda acción administrativa se presenta como el ejercicio de un poder atribuido por la ley o, en un sentido más amplio, el ordenamiento jurídico, que se manifiestan así en una potestad de obrar. De este modo, la potestad administrativa o estatal se presenta como una atribución de obrar otorgada por el ordenamiento jurídico, que no surge de una relación jurídica concreta. Consiste en la posibilidad abstracta de actuar produciendo efectos jurídicos, de donde eventualmente, como consecuencia, pueden sí, surgir relaciones jurídicas concretas. Frente a la potestad, al administrado no le corresponde ningún deber puntual, sino una simple sujeción o sometimiento. Formuladas algunas consideraciones tendientes a delinear el concepto técnico de potestad, puede definirse a la potestad disciplinaria como una franquicia de supremacía especial, que constituye un poder inherente, propio de la naturaleza o esencia de la organización, indispensable para su subsistencia y ejercitable en principio en interés propio (de la propia administración), en virtud del cual ésta posee la facultad de sancionar las conductas de sus integrantes que afecten su adecuado funcionamiento, limitada por los condicionamientos jurídico formales y sustanciales que para su ejercicio imponga el ordenamiento jurídico. Al señalarla como potestad de supremacía especial se está refiriendo a que ésta necesariamente se da en el marco de la relación de empleo público, entre la administración y el agente o funcionario público, que es la que le da fundamento al propender al adecuado funcionamiento del servicio administrativo que estos últimos posibilitan con su actuar. Marienhoff enseña que la responsabilidad de los empleados o funcionarios públicos se da en todos los ámbitos en que el hombre expresa su conducta, de ahí que su responsabilidad pueda ser política, penal, civil y administrativa. Sostiene que la diferencia esencial entre ellas radica en los distintos bienes o valores jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar. Así, la responsabilidad penal existe cuando el acto irregular del funcionario o empleado constituye un delito previsto y penado en el código respectivo o en leyes especiales. Su conocimiento corresponde a la justicia. El Derecho Penal aprecia el disvalor de la conducta desde el punto de vista de su incidencia hacia fuera de la propia Administración, es decir, de cara a los particulares o a la sociedad toda, desde la perspectiva que los poderes públicos prestan a la comunidad. En los casos de delitos cometidos por los agentes públicos, más allá de que corresponda la tutela de la Administración como entidad, también se afecta la actividad pública, los servicios que los distintos poderes del estado prestan a los ciudadanos. Por ello el bien jurídico tutelado en materia penal excede el buen funcionamiento de la administración. La responsabilidad civil aparece cuando el acto irregular del agente haya causado un daño a la administración pública o a terceros y también corresponde su tratamiento en el ámbito judicial. El bien jurídico tutelado en este caso es la indemnidad del patrimonio y del derecho de propiedad de la administración o de los terceros ajenos a ella afectados por la actuación del agente público. La responsabilidad política surge cuando está en juego el interés general de la sociedad, lesionado por la conducta exclusivamente de los funcionarios mencionados en el art. 53 de la Constitución Nacional (Presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ministros y miembros de la Corte Suprema) y correlativos de las constituciones provinciales. Es estudiada por el derecho constitucional y sólo los actos de los funcionarios especificados pueden dar lugar a este tipo de responsabilidad y su declaración es requisito previo a la promoción de acciones criminales o civiles contra ellos. Es una responsabilidad que atiende a problemas políticos que son juzgados por cuerpos políticos y que tiene como objeto la protección del

buen funcionamiento del régimen republicano y representativo de gobierno. La responsabilidad administrativa o disciplinaria tiene por objeto las conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública y se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público. Se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria de la administración. El bien jurídico tutelado es el debido funcionamiento de los servicios administrativos, que es más amplio que el tutelado por el derecho penal, pues se protege el buen funcionamiento de la administración no solo de cara a los particulares y a la sociedad, sino desde una óptica de valoración estrictamente interna. Cada uno de estos tipos de responsabilidad de que es susceptible el agente público tiende a proteger o tutelar un distinto bien o valor jurídico. Un mismo hecho puede dar lugar, simultáneamente, a varias de las mencionadas especies de responsabilidad que no se excluyen entre sí (consultar, entre otros, a Comadira, Julio R, La Responsabilidad Disciplinaria del Funcionario Público, en Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, pag. 589 a 599, Editorial Ciencias de la Administración División Estudios Administrativos, Bs. As., 2001; Lapierre, José Augusto, Responsabilidad Política de los Funcionarios Públicos en Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, pag. 611 a 615, Editorial Ciencias de la Administración División Estudios Administrativos, Bs. As., 2001; Ivanega, Miriam Mabel, Control Judicial de la Potestad Disciplinaria de la Administración, Jornadas sobre el Control de la Administración Pública- Administrativo, Legislativo y Judicial, 15, 16, 17 de mayo de 2002, Ediciones RAP S.A., Buenos Aires 2002, págs. 777/792; Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo 2. Sexta edición. Edit. Abeledo-Perrot. - Gordillo Agustín- Tratado de derecho Administrativo Tomo 4 Edición 2000. Fundación de derecho Administrativo; Botassi Carlos A. Procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires. Edición 1988- Librería Editora Platense; Hutchinson Tomás. Régimen de procedimientos Administrativos ley 19549. 5ta edición, Editorial Astrea). Y el voluntario sometimiento a un régimen jurídico impide su ulterior impugnación con base constitucional (CJS, Tomo 95:989). Desde esta perspectiva y no consiguiéndose demostrar la endilgada arbitrariedad en el proceder del órgano demandado, el cual, con arreglo a la normativa aplicable denegó mediante la Resolución AGPS N° 51/18 el otorgamiento de los beneficios en cuestión con sustento en la instrucción del sumario administrativo que concluyó finalmente con la atribución de responsabilidad administrativa del actor, las objeciones planteadas a través de esta vía devienen inadmisibles. La mera circunstancia que se haya decidido la promoción de un sumario interno, no debe ser vista como una afectación de derechos constitucionales, sino como la lógica potestad disciplinaria, sin que se aprecie ni la ilegalidad, ni la arbitrariedad manifiesta, aspecto fundamental de la cuestión, cuanto asimismo la conculcación de derechos fundamentales del amparista, pues, como se dijera, no habiéndose materializado el dictado del acto administrativo constitutivo de los derechos previstos en la Resolución AGPS N° 34/18, aquél sólo contaba con un derecho en expectativa en punto al pago de la bonificación. No debe olvidarse que los derechos y garantías constitucionales no son absolutos (cf. artículo 28 de la Constitución Nacional) y en el caso, no se demostró que la reglamentación dictada por la Auditoría para coordinar el ejercicio de los derechos de sus agentes, con la facultad y el deber de resguardar paralelamente el erario público, sea irrazonable. Conforme lo sostiene la Corte de Justicia local, el ejercicio del poder disciplinario resulta una facultad propia del poder administrador, derivada de la especial relación de sujeción a que se encuentran sometidos voluntariamente los agentes de la administración pública. Añadiendo que el derecho disciplinario que la administración tiene sobre sus agentes, constituye una manifestación de su propia y específica actividad que se orienta a satisfacer el bien común, regulada por normas de derecho administrativo. El fundamento del *ius punendi*, en materia de empleo público, no es otro que una particular manifestación del poder de la administración pública para lograr la ejecución y el cumplimiento del contrato administrativo de función o empleo públicos, pues no hay que olvidar que, en definitiva, la potestad disciplinaria es un complemento de la potestad imperativa o de mando (Bartolomé A. Fiorini, Derecho Administrativo, pág. 846, Abeledo Perrot, 1976; Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B, pág. 417, Abeledo Perrot, 1994). Y si no hubiera un régimen disciplinario no habría administración jerárquica y, por lo tanto, organización administrativa (cfr. CJS, Tomo 84:199). Igualmente, dicho Tribunal ha sostenido que el amparo no es un medio versátil de procurar solución jurisdiccional a una gama indiscriminada de conflictos, sino una garantía a derechos de raigambre constitucional amenazados o vulnerados en forma manifiestamente arbitraria y ante la inexistencia de otras vías aptas para protegerlos. Y un ensanchamiento indebido del cauce del amparo provocaría sin dudas su deformación, con el consecuente menoscabo -por la cognición limitada del trámite- del principio del debido proceso y el descalabro de todo el mecanismo jurisdiccional cfr. (CJS, Tomo 45:821; 65:257; 92:1; 183:631, 200:309, entre otros). De lo contrario y siendo que todo derecho posee fundamentación constitucional (art. 31 de la Constitución Nacional), correspondería derogar lisa y llanamente toda legislación procesal vigente y tramitar cualquier cuestión por la vía del amparo, en razón de que siempre se hallaría en discusión algún derecho que necesariamente tiene raigambre constitucional (cfr. CJS, Tomo 64:535; 66:643; 73:267; 76:1085; 195:233, entre otros). Es oportuno recordar que el amparo presupone el desamparo, lo cual importa que se desnaturaliza si se pretende utilizarlo para el planteo de cualquier situación. Consecuentemente y de cara a la existencia de otras vías legales aptas para procurar satisfacer los derechos que se dicen lesionados, tal circunstancia excluye como regla la admisibilidad del amparo, ya que

este remedio no altera el juego de las instituciones vigentes y no justifica la extensión de la jurisdicción legal y constitucional de los jueces (cfr. CJS, Tomo 133:817). Por lo demás, encontrándose extinguida hoy la relación de empleo público del actor por haber accedido al beneficio jubilatorio, la pretendida licencia extraordinaria ha perdido hoy vigencia por circunstancias sobrevivientes, de allí que la carencia de objeto actual sobre este punto convierta en inoficioso cualquier pronunciamiento del Tribunal al respecto. En efecto, es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que a los tribunales les está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos 320:2603; 322:1436; 329:1898 y sus citas), debiendo las sentencias atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas sean sobrevivientes (?N.,A.E c/ A.,E.F s/Queja por rec. de inconst. denegado?, CSJ 2047/2016/CS1, 20/02/2018). Con arreglo a tales parámetros, no cabe expedirme acerca de la pretendida licencia. VII) Desde otra perspectiva, cabe reparar que las alegaciones del amparista respecto de la procurada restitución de los importes de sus haberes retenidos, correspondientes al rubro antigüedad, nada aportan para sustentar la aptitud de vía excepcional intentada, pues, en definitiva, remiten a un reclamo de índole patrimonial vinculado con el pago de su salario, de manera que resulta de plena aplicación al caso el principio vigente en materia de amparo según el cual, es improcedente cuando su objeto está constituido por una pretensión de índole patrimonial (cfr. CJS, Tomo 64:535; 66:643; 67:379; 76:1085; 83:835; 153:311, entre otros), para lo cual existen las vías procesales adecuadas que tornan innecesario acudir al sumarísimo procedimiento del amparo, sin que los jueces se encuentren facultados para sustituir los trámites que correspondan por otros que se consideren más convenientes y expeditivos. En virtud de todo lo expuesto, corresponde rechazar la acción promovida. VIII) Las costas se imponen al actor en su carácter de parte vencida en el proceso (artículo 67 del Código Procesal Civil y Comercial). Por ello, FALLO I) RECHAZANDO la acción de amparo promovida a fs. 3/16 por el doctor Carlos Rafael Abdo, con el patrocinio letrado del doctor Guillermo Miguel Nasser Abdo, por las razones expuestas en los considerando. CON COSTAS. II) CÓPIESE, regístrese y NOTIFÍQUESE. Co rrelaciones Z., M. D. c/GCBA y otros s/impugnación actos administrativos - Cám. Cont. Adm. y Trib. Bs. As. (Ciudad) - 26/09/2012

Cita digital: