

VIEDMA, 14 de septiembre de 2022.

Reunidos en Acuerdo los señores Jueces del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, doctores Ricardo A. Apcarian, Liliana Laura Piccinini, Sergio G. Ceci, Cecilia Criado y Sergio M. Barotto, con la presencia de la señora Secretaria doctora Stella Maris Gómez Dionisio, para el tratamiento de los autos caratulados: "**PAINEMAN, MARTIN MILTON EDUARDO C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ INAPLICABILIDAD DE LEY**" (Expte N° G-1VI-28-L2018 // VI-09807-L-0000), elevados por la Cámara del Trabajo de la Ia. Circunscripción Judicial, a fin de resolver el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley articulado por la parte demandada en fecha 20-05-21; deliberaron sobre la temática del fallo a dictar, de lo que da fe la Actuaría. Se transcriben a continuación los votos emitidos, conforme al orden del sorteo previamente practicado, respecto de las siguientes:

CUESTIONES

1ra. ¿Es fundado el recurso?

2da. ¿Qué pronunciamiento corresponde?

VOTACIÓN

A la primera cuestión el señor Juez doctor Ricardo A. Apcarian dijo:

1. Antecedentes de la causa:

Mediante la sentencia de fecha 30-04-21, la Cámara del Trabajo de la Ia. Circunscripción Judicial hizo lugar a la demanda y declaró la nulidad de la Resolución N° 979/17 de este Cuerpo. Con costas a la demandada (arts. 25 de la Ley P N° 1504 y 68 del CPCyC).

Luego de vertir fundamentos en cuanto a que se encontraba habilitado para proceder a la revisión judicial de la resolución impugnada, se refirió al principio de congruencia expresando que se trata de una regla orientadora del debido proceso en cuyo marco la Administración ejerce su potestad disciplinaria.

Señaló que se le reprochó al actor -en todo caso- haber dicho que montaría una escena de llanto delante de un psicólogo para obtener un certificado que le permitiera justificar un nuevo pedido de licencia, pero no haberlo hecho. Puso de resalto que, si

bien con posterioridad a octubre de 2016 Painemán presentó los certificados expedidos por su médico psiquiatra de fechas 29-11-16, 20-12-16 y 10-02-17 con prescripción de reposo laboral, tales indicaciones fueron justificadas por el control médico del Poder Judicial (ver fs. 2, 3, 4, 7, 10, 13, 15 y 16 del Expte. N° SGAJD-17-0007), con lo cual consideró que no había evidencia médica de la aludida simulación.

Agregó al respecto que la sola acción de "decir" -aunque haya existido e implique anunciar un comportamiento incorrecto- no puede configurar ninguna de las faltas atribuidas en la sanción de cesantía aplicada.

En cuanto a las manifestaciones inapropiadas dirigidas por el actor a sus superiores, señaló que más allá de considerar que dicho reproche no había sido puesto en conocimiento del sumariado en la oportunidad prevista en el art. 37 del Reglamento Judicial General, advirtió que tales conductas tampoco las encontraba pasibles de ser encuadradas en las normas que justificaran la sanción aplicada.

Respecto a la imputación por retraso en las tareas, señaló que aquella no fue objeto del sumario disciplinario, entendiéndose -por tal circunstancia- que no se la podía valorar bajo riesgo de grave afectación del principio de congruencia y, por lógica consecuencia, de quebrantamiento de las garantías del debido proceso y la defensa en juicio.

Así, consideró que el acto administrativo por el que se dispuso la cesantía del actor (Resolución N° 979/17-STJ) se encontraba viciado de nulidad, por falta de causa y violación de las formas esenciales (art. 19 inc. b) de la Ley A N° 2938).

2. Agravios del recurso:

La demandada sostuvo que el fallo incurrió en manifiesta violación del art. 163 inc. 5 del CPCyC y del art. 200 de la Constitución Provincial, debido a que carece de una fundamentación lógica y legal, por lo que no constituye un acto jurisdiccional válido.

Señaló además que no se valoraron debidamente los antecedentes de hecho y de derecho que motivaron al Superior Tribunal de Justicia al dictado de la Resolución N° 979/17-STJ.

Adujo que la sentencia en crisis debió necesariamente explicitar porqué la acción del actor no encuadraba en las faltas que le fueron endilgadas, contrarrestando los

argumentos sustanciales brindados por este Cuerpo en el mentado acto administrativo.

Manifestó que la misma crítica merecía el decisorio cuando explicitó que las manifestaciones inapropiadas proferidas por el agente a sus superiores tampoco pueden ser pasibles de ser encuadradas en los tipos infraccionales. Expresó que tales hechos fueron puestos en conocimiento del señor Painemán en la oportunidad prevista por el art. 37 del RJG, por lo que quedó plenamente garantizado el ejercicio de su derecho de defensa.

Respecto a la imputación por retrasos en las tareas a cargo del actor, expresó que existió una ostensible desinterpretación lógica del Tribunal de origen cuando refirió que ello no fue objeto de sumario previo, por cuanto no resultó controvertido que el objeto sumarial no lo constituyó dicha circunstancia sino las expresiones inadmisibles del empleado judicial hacia sus superiores.

Continuó diciendo que el Tribunal de origen no pudo desconocer que, conforme la prueba habida en el tramite sumarial quedó acreditado que las manifestaciones inapropiadas proferidas por el agente tuvieron su origen en un llamado de atención formulado por sus superiores de la Cámara de Trabajo de General Roca, por la falta de cumplimiento de su débito laboral.

Afirmó que del expediente administrativo surgía irrefutablemente que se respetaron integralmente las normas del debido proceso y que se había garantizado el derecho de defensa del sumariado. Consideró que el acto administrativo sancionatorio estuvo debidamente fundado en los antecedentes de hecho y de derecho, y que se realizó una correcta valoración de la conducta del agente público, aplicándose -por ende- una razonable sanción, en función de la gravedad de los hechos que le fueron endilgados.

Agregó que el fallo en crisis vulneró la doctrina legal establecida por este Cuerpo en el precedente "Hernandez" (STJRNS3: Se. 127/08), al inmiscuirse en las facultades valorativas propias y exclusivas del STJ en el ejercicio de su función administrativa.

3. Contestación del traslado:

La accionante expresó que si bien la demandada sostiene que el fallo se ha dictado en violación al derecho aplicable, en realidad no menciona ninguna norma que considere transgredida.

Respecto a la violación de la mentada doctrina legal, precisa que no es cierto que

la doctrina tanto de la CSJN o de este Superior Tribunal indiquen que exista una zona de reserva en donde las decisiones administrativas como la que fuera objeto de autos, no sean revisables. Cita jurisprudencia en apoyo de su postura.

Señala que la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema resultan contestes en que discrecionalidad, arbitrariedad e ilegalidad no son términos sinónimos, y por lo tanto, aún en aquellas esferas de la función administrativa en que se entienda que existe cierto grado de discrecionalidad, el cumplimiento de la ley y la garantía de defensa de los administrados se encuentra siempre sujeto a control judicial. Es por ello que considera que dicho agravio debe ser desestimado.

En cuanto al planteo relativo a la arbitrariedad de la sentencia, consideró que posee la misma inconsistencia denunciada respecto de los anteriores. Refirió que el achaque se centra en descalificar la decisión por ser contraria a su pretensión defensiva, sin realizar un concreto análisis de los argumentos del fallo y someterlos al estudio de legalidad que corresponde.

Expresó que los hechos reprochados por la Administración en la resolución de cesantía no fueron objeto de imputación al señor Painemán, pero sí fueron valorados para imponerle la más grave sanción que prevé el reglamento; de este modo entendió que no se trató de la valoración de la gravedad de las faltas, sino de la violación del debido proceso, respecto de la cual la recurrente nada adujo, según su criterio.

Manifestó así que resulta entonces ajustada a derecho la sentencia toda vez que expresó con claridad y detalle los hechos en que se fundó, mencionó los extremos de prueba en los que se basó para sostener sus conclusiones y el encuadre normativo que correspondía a esas circunstancias de hecho acreditadas.

4. Dictamen del señor Procurador General:

En fecha 25-03-22 tomó debida intervención en autos el señor Procurador General, quien, a mérito del dictamen que produjo y a cuyos fundamentos corresponde remitir en razón de brevedad, rechazó el recurso de inaplicabilidad de ley deducido por la Provincia de Río Negro y en consecuencia confirmó el decisorio impugnado.

5. Análisis y solución del caso:

5.1. Ingresando en el análisis del recurso de inaplicabilidad de ley, adelanto que el mismo habrá de prosperar y -en consecuencia- deberá revocarse la sentencia dictada por

el Tribunal de grado en fecha 30-04-21.

La Cámara del Trabajo de la ciudad de Viedma declaró la nulidad de la Resolución N° 979/17-STJ al considerar que dicho acto administrativo carece de causa y que -además- se violaron las formas esenciales para su dictado conforme a lo dispuesto por el art. 19 inc. b) de la Ley A N° 2938. Sostuvo en su fallo que el señor Painemán fue declarado cesante por haber dicho que simularía una afección, pero no por haberlo realizado efectivamente, y que dicha sola circunstancia -según su punto de vista- no puede configurar ninguna de las faltas que le fueron atribuidas en la sanción aplicada.

En similar sentido se refirió respecto a las manifestaciones inapropiadas dirigidas por el actor a sus superiores jerárquicos, considerando que tampoco eran pasibles de ser encuadradas como falta grave (art. 28 incs. c) y g) del RJG).

En cuanto al retraso de tareas, expresó que ello no fue objeto del sumario disciplinario previo, por lo que entendió que se verificaba la afectación del principio de congruencia y, por lógica consecuencia, el quebrantamiento de las garantías del debido proceso.

De modo tal entonces que lo medular del presente caso se circunscribe a dos cuestiones fundamentales: Una de ellas relacionada a la facultad del órgano sancionador de considerar y disponer la cuantía de la sanción aplicable en relación a los hechos que oportunamente fueran ventilados en el sumario, y la restante, vinculada a la formas procedimentales asumidas en su derrotero.

5.2. De acuerdo a un criterio ya impuesto en el Fuero Contencioso Administrativo Federal, "... la potestad del Poder Judicial para revisar los actos disciplinarios de la Administración sólo comprende, en principio, el control de su legitimidad, lo que supone el de la debida aplicación de las normas de manera que los hechos se clarifiquen adecuadamente y que las sanciones se ajusten al texto legal, con un prudente y razonable ejercicio de las facultades de los funcionarios competentes, sin juzgar la oportunidad, mérito o conveniencia de las medidas adoptadas. La aplicación de las sanciones constituye, así, el ejercicio del poder propio de la Administración, cuya razonabilidad cae bajo el control del Poder Judicial, para evitar que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad (cf. Ivanega, Miriam, Reflexiones acerca del control Judicial de la Potestad Disciplinaria, 28/05/12;

<http://www.revistarap.com/documento/doctrina/3877>).

A su turno, en el derecho público local, tiene dicho este Cuerpo que el control judicial de sanciones disciplinarias se encuentra limitado a la verificación de las siguientes condiciones de legitimidad del procedimiento seguido para la emisión del acto sancionatorio: 1) Si se acreditó la materialidad de los hechos invocados como motivo de la medida disciplinaria; 2) En su caso, si ellos configuran los supuestos previstos en la normativa escogida como fundamento de la sanción aplicada; 3) Si esta última a su vez se encuentra comprendida en la conminación punitiva genérica de la norma y, finalmente; 4) si la determinación concreta de dicha sanción resulta ajustada a la entidad de la falta cometida y encuentra motivación suficiente en los fundamentos expuestos por el órgano que ejerció la potestad disciplinaria (cf. STJRNS3: Se. 127/08 "Hernández"; Se. 80/18 "Batalla").

Sobre dicha plataforma conceptual, no se advierte en el sumario seguido contra el señor Painemán transgresión alguna a la garantía constitucional del debido proceso, ni violación -en particular- a su derecho de defensa, por cuanto se verifica que pudo oportunamente producir el descargo, ser oído, ofrecer y producir prueba. Esto es, en definitiva, que ha tenido la oportunidad de ejercer su defensa técnica (cf. fs. 141, 150, 153, 187/191).

El empleado sumariado fue notificado en tiempo y forma sobre los hechos que se le atribuyeron; se le corrió traslado de la denuncia realizada por la doctora Gabriela Gadano, junto con la copia de la documental pertinente, y luego efectuó el respectivo descargo. Tales circunstancias dan cuenta de que tenía conocimiento cierto de los hechos que resultaban objeto de investigación en el sumario que se practicaba en su contra.

Además, activó luego en la instancia sumarial las vías recursivas previstas en el ordenamiento administrativo a fin de lograr revertir la suerte adversa que corriera en dicho ámbito, sin lograr torcer el resultado que arrojaron aquellas actuaciones. Con lo cual, queda en evidencia que no sólo estuvo en conocimiento de los hechos endilgados, sino que efectivamente ha ejercido su defensa técnica del modo que estimó conveniente y oportuno.

Por consiguiente, y en sentido contrario a lo considerado por el Tribunal de grado, se verifica que el acto administrativo cuestionado en estos actuados ha sido emitido

conforme a los antecedentes de hecho y de derecho que le sirvieron de base para su dictado, y que está correctamente encuadrada -en razón de tales circunstancias- la sanción de cesantía dispuesta en su tenor.

5.3. Respecto a la graduación de la pena impuesta al sumariado en la mentada resolución, es dable destacar que no se advierte el exceso de punición que le ha sido endilgada, pues sólo se aplicó la sanción prevista expresamente para el supuesto de configuración de la conducta imputada al actor en el ámbito de incumbencia de la administración, y con ajuste a la norma regulatoria.

En efecto, la sanción de cesantía que le fue impuesta al señor Painemán encuentra fundamento suficiente en lo dispuesto en el art. 56 incs. b) y e) del Reglamento Judicial, de conformidad al cual: "Son deberes del empleado judicial los siguientes: ...b) obediencia a las órdenes del superior jerárquico dadas en los límites de su competencia y en actos de servicio; e) observar durante las horas de prestación de servicio un comportamiento de acuerdo al decoro y la ética".

Surge además de la motivación del acto administrativo que dispuso la cesantía, que al momento de su dictado se tuvo en cuenta lo dispuesto en el art. 28 incs. c) y g), que califica como falta grave no ejercer debidamente las funciones que le son propias y aquellas que, siendo compatibles con su jerarquía, disponga el Magistrado o Funcionario de quien dependan, y los actos que por su naturaleza impliquen el quebrantamiento de disposiciones legales o reglamentarias vigentes.

5.4. El control judicial, sostiene Domingo Sesín, recae sobre una decisión administrativa ya tomada. Consecuentemente, si existió un margen discrecional de libre apreciación a cargo de la autoridad de aplicación, no incumbe al juez revalorar y ponderar una elección, pues ello implicaría sustituir al órgano administrativo competente (cf. Sesín, Domingo, Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial, pág. 222, citado por Carlos F. Balbín, en Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 917, Editorial La Ley).

En el caso particular de autos -tal como ha sido expuesto-, el Superior Tribunal de Justicia en ejercicio de función administrativa aplicó al actor una sanción disciplinaria expulsiva, que encuentra correlato con lo previsto en el Reglamento Judicial en relación al incumplimiento inculcado, sin que se verifique entonces afectación alguna de la

garantía constitucional del debido proceso. La medida no se presenta entonces como arbitraria o irrazonable, sino que -por el contrario- guarda relación con la normativa vigente y la conducta que fuera reprochada al accionante en la instrucción del sumario.

6. Decisión:

En mérito a las razones que anteceden, corresponde hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley y, en consecuencia, revocar la sentencia de fecha 30-04-21. -MI VOTO-.

A la misma cuestión la señora Jueza doctora Liliana Laura Piccinini y el señor Juez doctor Sergio G. Ceci dijeron:

Coincidimos con lo manifestado por el señor Juez preopinante por lo que adherimos a los fundamentos por él vertidos y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO.

A la misma cuestión la señora Jueza doctora Cecilia Criado y el señor Juez doctor Sergio M. Barotto dijeron:

Atento a la coincidencia de los votos precedentes, NOS ABSTENEMOS de emitir opinión (art. 38 de la LO).

A la segunda cuestión el señor Juez doctor Ricardo A. Apcarian dijo:

Por las razones expuestas al tratar la primera cuestión propongo al Acuerdo:

I) Hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley articulado por la parte demandada en fecha 20-05-21 y, en consecuencia, revocar la sentencia de fecha 30-04-21 y rechazar la demanda (arts. 296 y ccdtes. del CPCyC y 56, 57 y ccdtes. de la Ley P N° 1504).

II) Imponer las costas a la parte actora vencida (art. 68 CPCyC).

III) Regular los honorarios profesionales por su actuación en esta instancia al doctor Iván Alejandro Streitenberger Cachuk -por la demandada- en el 30% de los que le corresponda en la instancia de origen; y al doctor Diego Sacchetti, por la parte actora- en el 25% calculados de igual modo (arts. 15 y ccdtes. de la Ley G N° 2212).

IV) Remitir las actuaciones al Tribunal de origen para que proceda a adecuar la imposición de costas y la regulación de honorarios profesionales correspondientes a esa instancia conforme lo aquí decidido. -ASI VOTO-.

A la misma cuestión la señora Jueza doctora Liliana Laura Piccinini y el señor Juez doctor Sergio G. Ceci dijeron:

Adherimos a la solución propuesta en el voto que antecede y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO.

A la misma cuestión la señora Jueza doctora Cecilia Criado y el señor Juez doctor Sergio M. Barotto dijeron:

NOS ABSTENEMOS de emitir opinión (art. 38 de la LO).

Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

RESUELVE:

Primero: Hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley articulado por la parte demandada en fecha 20-05-21 y, en consecuencia, revocar la sentencia de fecha 30-04-21 y rechazar la demanda (arts. 296 y ccdtes. del CPCyC y 56, 57 y ccdtes. de la Ley P N° 1504).

Segundo: Imponer las costas a la parte actora vencida (art. 68 CPCyC).

Tercero: Regular los honorarios profesionales por su actuación en esta instancia al doctor Iván Alejandro Streitenberger Cachuk -por la demandada- en el 30% de los que le corresponda en la instancia de origen; y al doctor Diego Sacchetti, -por la parte actora- en el 25% calculados de igual modo (arts. 15 y ccdtes. de la Ley G N° 2212). Cúmplase con la Ley D N° 869.

Cuarto: Remitir las actuaciones al Tribunal de origen para que proceda a adecuar la imposición de costas y la regulación de honorarios profesionales correspondientes a esa instancia conforme lo aquí decidido.

Quinto: Notificar en conformidad con lo dispuesto en el art. 8 inc. a) del Anexo I de la Ac. N° 01/21-STJ, mod por Ac. N° 03/22-STJ y oportunamente, devolver.