

# SANCIÓN EXCESIVA - DESPROPORCIÓN

SENTENCIA NÚMERO: SESENTA Y SEIS

En la ciudad de Córdoba, a los once días del mes de octubre de dos mil dieciocho, siendo las doce horas, se reúnen en Acuerdo Público los Señores Vocales integrantes de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, Doctores Aída Lucía Teresa Tarditti, María Marta Cáceres de Bollati y Jorge Miguel Flores bajo la Presidencia de la primera, a fin de dictar sentencia en estos autos caratulados: "MALDONADO, ARTURO J. C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA - PLENA JURISDICCIÓN - RECURSO DE APELACIÓN" (Expte. N° 1808067), con motivo del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (fs. 1145, 1146 y 1149), fijándose las siguientes cuestiones a resolver:

[Redacted text block]

Tarditti

incumplimiento art 17

delo en b. b. 18

18 a: frase base a haber estado de arbitrariedad

7.- Mediante el pronunciamiento recaído en autos, el Tribunal de Mérito hizo lugar a la demanda de plena jurisdicción promovida por el Señor Arturo Javier Ignacio Ramón Maldonado e invalidó la Resolución Número 98 del once de octubre de dos mil seis por la que se le impuso la sanción de cesantía por hallarse incurso en las previsiones del artículo 68 incisos e) y f) de la Ley 7233 (cfr. fs. 18/23) y su confirmatoria, la Resolución Número 06, de fecha dieciséis de febrero de dos mil siete, que rechazó el recurso de reconsideración interpuesto (cfr. fs. 35/38), ambas dictadas por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba. En consecuencia, ordenó la reincorporación del actor en el cargo que desempeñaba al momento de la cesantía. Finalmente impuso las costas a la demandada.

Para así decidir la Cámara *a quo* desarrolló las siguientes premisas:

- a) Las circunstancias que han quedado establecidas en esta causa demuestran el trato especial o diferenciado que se le dispensó al caso, lo que adunado al resto de consideraciones ponen en evidencia la arbitrariedad de la sanción impuesta (cfr. fs. 1130).
- b) Los dos hechos por los que se cesanteó al actor ocurrieron concomitantemente a las órdenes que se le dieron para que concurriese a trabajar a lugares distintos a su habitual; comisión que no era tal, como fue determinado por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación (cfr. fs. 1132).
- c) Amén de cuestionar su traslado ilegítimo a través de la vía recursiva, el actor respondió a la agresión que recibía con el acta notarial y su impotencia está en la raíz de las manifestaciones que hizo en su escrito de pronto despacho (cfr. fs. 1132vta.).
- d) El actor sólo ejerció el derecho republicano de controlar a quienes tienen el deber de ajustar su actuación, primero a la Constitución y luego a las leyes dictadas en su

consecuencia. Si a estas personas alguien les dice que no lo hicieron, su deber es verificar la verosimilitud o veracidad de lo denunciado y actuar en consecuencia (cfr. fs. 1132vta.).

e) La realización del acta notarial a pedido del actor no significó en modo alguno un menoscabo a la autoridad de sus superiores y si éstos así lo entendieron, no debió ser este sentimiento el que dirigiera las decisiones que tomaron respecto del actor (cfr. fs. 1133).

f) El otro hecho por el que se sancionó al actor -manifestaciones en el escrito de pronto despacho- tampoco es merecedor de reproche, ya que lo que él dice no puede ser sino compartido por todos quienes aspiran a que los asuntos públicos sean manejados con absoluto apego a la ética (cfr. fs. 1133).

g) Si el funcionario está seguro de que su comportamiento se ajusta a la legalidad, no debe importarle que alguien diga que si así no lo hacía se apartaba de ella (cfr. fs. 1133).

h) No han sido los intereses públicos los que han prevalecido como fundamento de la decisión, sino la animadversión que los miembros del Tribunal de Cuentas tenían con el accionante, quizás porque este osó cuestionar su actuación (cfr. fs. 1133).

i) Los actos traídos a juicio adolecen de un vicio en su fin ya que no han buscado satisfacer el de la Institución sino otros espurios (cfr. fs. 1133).

j) La sanción luce absolutamente desproporcionada e irrazonable a la luz de todo lo expuesto y de los antecedentes del actor, adecuadamente establecidos en el curso del proceso, lo que la transforma en arbitraria e irrazonable, y así violatoria del principio constitucional liminar. Lo que no es razonable no es constitucional (cfr. fs. 1133vta.).

k) La actitud irónica presente en los actos de traslado declarados nulos y en los actos que decidieron su cesantía los fulmina de nulidad por adolecer de un vicio en su fin, que no fue la satisfacción del interés público, sino el desembarazarse de un agente que les molestaba (cfr. fs. 1143vta.).

Contra dicho pronunciamiento alza su embate recursivo la demandada.

8.- A los fines de resolver el recurso planteado, corresponde analizar la entidad y trascendencia de los agravios expuestos por la impugnante en relación con la resolución judicial de que se trata, por cuanto la competencia asumida por el Superior lo es sólo dentro de los límites del mismo (arts. 332 y 356 del C.P.C. y C., por remisión expresa del art. 13 del C.P.C.A.).

Ello así, por cuanto la segunda instancia, tal como señala Couture (*Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Edición Póstuma, págs. 354 y sgtes., cc. RAMACCIOTTI - LÓPEZ CARUSILLO, *Compendio de Derecho Procesal Civil y Comercial de Córdoba*, T. III, Bs. As. 1981, pág. 446), no constituye un nuevo juicio, sino que su objeto consiste en verificar, sobre la base de la resolución impugnada y en los límites de los agravios formulados, el

acierto o error de lo resuelto por el Tribunal *a quo* (Sent. Nro. 94/1998 "Caballero, Susana B. ...").

9.- Ingresando al tratamiento del recurso de apelación y a los fines de brindar una mayor claridad en la resolución del remedio intentado, es pertinente describir los hechos imputados al actor:

Mediante la Resolución Número 52 de fecha once de julio de dos mil seis el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba (fols. 27/29vta. del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC Número 1808149) decidió disponer la apertura de la instancia sumarial en contra del Señor Arturo Javier Ignacio Maldonado -cargo Profesional Categoría 4, Grupo 20204- imputándole el haberse apersonado en las dependencias del Tribunal de Cuentas el veintiuno de septiembre de dos mil cinco, en horas de la tarde, invocando su carácter de ciudadano, acompañado de un escribano público y proceder a recorrer cada uno de los despachos de los vocales del mencionado Tribunal y funcionarios de ley, pretendiendo la notificación de la escritura número noventa Sección "B" que incluía el siguiente texto:

*"En la Ciudad de Córdoba, Capital de la Provincia del mismo nombre, República Argentina, a los veintiún días del mes de Septiembre de dos mil cinco, ante mí: Jorge Hugo GOMEZ TELLO, Escribano Público, Titular del Registro Doscientos veintiuno, comparece: el Doctor Arturo Javier Ignacio Ramón MALDONADO, argentino, mayor de edad, Documento Nacional de Identidad (...) DICE: Que en su carácter de ciudadano de esta Provincia de Córdoba, calidad que le impone los deberes de resguardar y proteger los intereses y el patrimonio de la Provincia (art. 38 inc. 4º y 113 de la Constitución Provincial); de denunciar la violación de leyes, decretos o resoluciones administrativas por parte de la Administración (art. 72 de la Ley 6658, Ley de Procedimiento Administrativo) y de poner en conocimiento de la superioridad todo acto o procedimiento que pueda causar perjuicio a la Administración Pública, configurar delito o irregularidad administrativa (art. 17 inc. m de la Ley 7233), solicita al infrascrito Escribano Público que ponga en conocimiento, mediante la presente NOTIFICACIÓN de las autoridades y funcionarios de ley del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, las circunstancias que a continuación se detallan: Que la Ley 8991 del 31.12.01 estableció, mediante inc. 3º del art. 4º, los niveles y montos de remuneración para los miembros del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba en la suma de \$ 4.958, en tanto que por art. 6º estatuyó que las retribuciones de los empleados, agentes, autoridades superiores, funcionarios y legisladores comprendidos en dicha ley no podrán superar -por ningún concepto ni causa- la remuneración establecida para el Gobernador de la Provincia (\$ 5.161). Por Resolución N° 24 del 16 de Mayo de 2003, el Tribunal de Cuentas declaró con*

alcance retroactivo, que la Ley 8991 no les era aplicable puesto que la inclusión que en ella se hizo respecto de los miembros del Tribunal de Cuentas (a su entender) obedeció a un error material, por lo que continuaron percibiendo una remuneración superior a la legalmente establecida, en tanto que, por otra parte, el Tribunal de Cuentas omitió aplicar el art. 6° de la ley 8991 a las remuneraciones correspondientes a los funcionarios de ley: Secretarios, Pro-Secretarios y Fiscal General, pese a hallarse los mismos incluidos en tal hipótesis y desde que sus remuneraciones reconocen como sustento legal al art. 62 de la Ley 8116, que incorpora a la Ley 6485 (T.O. por Dto. 1680/02, art. 9, Ley de Remuneraciones del Personal de la Administración Central y Organismos Descentralizados del Estado Provincial) el art. 54 de la Ley 8116, remuneraciones que, por otra parte, no se hallan amparadas por el principio de intangibilidad, y cuyo articulado que las rige quedara derogado a tenor de lo dispuesto por el art. 10° de la Ley 8991 y de conformidad a lo previsto por los arts. 6 y 8 de la citada Ley 8991. Mediante el dictado de la resolución N° 24, se eludió el cumplimiento de la Ley 8991, dictada por órgano competente en la materia. En efecto, si el Tribunal de Cuentas entendió que la Ley 8991 no era aplicable a sus vocales, debió proceder de conformidad al inc. 1° del art. 391 del Código de Procedimiento Civil y Comercial, esto es, plantear la acción declarativa de inconstitucionalidad del art. 4° de la Ley 8991 y para que el Tribunal Superior de Justicia en pleno, estableciera la genuina inteligencia constitucional de dicha norma, puesto que ello es competencia originaria, exclusiva y excluyente del Máximo Tribunal de la Provincia (art. 165, inc. 1°, ap. a, de la Constitución Provincial) y que le ha sido dada por el constituyente para valorar objetivamente normas o actos constitucionales o no, al margen de que su origen responda a un abuso, a un error de buena fe o a cualquier otro motivo, reprochable o no, tal como lo viene diciendo dicho Tribunal en numerosas causas. También, por haber omitido el Tribunal de Cuentas aplicar el art. 6° de la Ley 8991 a las remuneraciones que perciben sus funcionarios de ley, ha faltado o incumplido con una obligación que le ha sido legalmente impuesta, como así también lo han hecho estos últimos al permitir por omisión o acción, la inobservancia de una ley de la Provincia. Como consecuencia de lo antes expuesto, tanto lo miembros cuanto los funcionarios de ley, perciben en la actualidad una remuneración que supera el tope legal y que se halla por encima del sueldo que percibe el Sr. Gobernador de la Provincia que, en el caso de los funcionarios de ley, llega a superar en un 40% a los haberes totales que percibe el titular del ejecutivo provincial. Sin perjuicio de todo ello, la Ley 8991 fue consentida por los miembros del Tribunal de Cuentas que dictaron la resolución N° 24, por los ex funcionarios de ley, por la actual integración del Tribunal de Cuentas y los actuales funcionarios de ley, desde que ni unos ni otros plantearon la acción declarativa de inconstitucionalidad en tiempo oportuno. En

efecto, siendo que la Ley 8991 data del 31 de Diciembre de 2001 y que hasta la fecha ni la anterior ni la actual integración del Tribunal de Cuentas formularon la pertinente acción declarativa de inconstitucionalidad, como así tampoco lo hicieron sus actuales y anteriores funcionarios de ley, ello implica que la han consentido mediante la abdicación del derecho que dejaron de usar y porque jamás podrán utilizar como excusa absolutoria a la Resolución N° 24 por ser la misma nula de nulidad absoluta y manifiesta por cuanto repugna elementales principios republicanos -entre ellos, el de división de poderes-, al pretender derogar mediante su dictado una ley emanada de quien tiene la atribución constitucional para hacerlo, esto es, la Legislatura, de conformidad al art. 104 inc. 26 de la C.P., queriendo con ella legislar de modo impropio y con intromisión sobre las atribuciones que el constituyente le reservó al poder legislativo y sin haber tenido en cuenta que les está prohibido fijar sus propias remuneraciones. Por ello, las remuneraciones que hayan percibido los anteriores y los actuales miembros y funcionarios de ley del Tribunal de Cuentas y las que sigan percibiendo, lo es en violación a la Ley 8991, que es ley provincial vigente y de carácter general, y en contravención al art. 76, segunda parte, de la C.P.- Así, quienes con posterioridad al dictado de la Ley 8991 siguieron percibiendo sus remuneraciones por sobre los máximos establecidos en la misma, encuadrarían su conducta dentro de las previsiones del artículo 248 del Código Penal de la Nación: 'Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble de tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales, o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existente, o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere', como así también estarían violando los incs. 1° y 4° del art. 38 de la Constitución Provincial, que mandan a cumplir con ella y con las leyes que en su consecuencia se dicten y a resguardar y proteger los intereses y patrimonio de la Provincia, con las responsabilidades establecidas por el art. 14 de la C.P., que los haría incurrir en las responsabilidades civiles, penales, administrativas y políticas legalmente previstas para quienes con sus hechos o actos producidos en ocasión del ejercicio de sus funciones causaren algún perjuicio a los intereses de la provincia y susceptibles de ser sometidos a juicio político por las causales de mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones o indignidad, ello sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que por omisión u acción le cabría a los funcionarios respecto de actos y hechos violatorios de disposiciones legales y que comparten todos quienes dispusieron, ejecutaron e intervinieron para evitar el cumplimiento de la ley 8991, de conformidad a los arts. 102 y 103 de la Ley de Administración Financiera.- Por todo lo expresado precedentemente, en definitiva, solicita del infrascrito Escribano Público se traslade y constituya en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, sito en

calle 27 de Abril N° 552 y proceda a poner en conocimiento de todo lo anteriormente relacionado a las autoridades y funcionarios de dicho organismo, en la persona de sus Vocales, Contador Daniel LUNA MALDONADO, Doctora Graciela CHAYEP, Doctor Oscar Raúl BOCO y en la de sus funcionarios de Ley, Contador Jorge E. ACOSTA, Contador Héctor Rubén LUMELO, Doctor Manuel Cristian SAVID, Doctor José Ignacio ALVAREZ, y Contadora Inés ZANETTI, debiendo entregarles copia debidamente certificada de la presente; y a emplazarlos para que a la brevedad y con la urgencia que requiere el caso, adopten las medidas pertinentes para volver a la legalidad, esto es, para que ajusten sus remuneraciones al tope establecido por la Ley 8991 y para que inicien las acciones pertinentes para el recupero de los importes provenientes del erario público y que fueran abonados en forma ilegítima luego del dictado de la ley 8991 (art. 23 inc. b, Ley 7630) y antes de que opere el instituto de la prescripción civil y penal, como así también para que, de oficio, den oportuna noticia de todo lo acontecido con referencia a la inobservancia de la Ley 8991, a la Legislatura, al Sr. Fiscal General de la Provincia y al Sr. Fiscal de Estado, por el solo hecho de haber acontecido las irregularidades apuntadas (Art. 21, inc. B, pto. 12 Ley 7630) y que de por sí solas constituirían un severo incumplimiento a los deberes de funcionario público, so pena que de así no hacerlo, pudieran quedar incurso en los tipos de responsabilidades enumeradas precedentemente.- Por último y a los efectos que pudieren corresponder, solicita al infrascrito Escribano Público que proceda a notificar de todo lo actuado y en sus respectivos despachos oficiales, al Sr. Gobernador de la Provincia; al Sr. Presidente de la Legislatura; al Sr. Fiscal General de la Provincia y al Sr. Fiscal de Estado, debiéndoseles dejar copia certificada de la presente, junto con todo lo actuado y copia simple de la Resolución N° 24, del 16 de Mayo de 2003.- Con lo que terminó el acto, que previa lectura y ratificación, firma el compareciente como acostumbra, todo por ante mí, que doy fe..." (sic, cfr. fols. 92/94, expte. adm. cit.).

A continuación del contenido de la Escritura transcripto, se detalla las actuaciones llevadas en consecuencia "Seguidamente, y siendo las 17 hs. del día de la fecha me constituyo en el domicilio del Tribunal de Cuentas de la Provincia, sito en 27 de abril N° 552, de esta ciudad, siendo atendido por la Dra. Graciela Chayep, persona a la que le impongo de mi cometido, dándole lectura de lo actuado y entregándole copia certificada de la presente, quedando en consecuencia debidamente notificada de su contenido, doy fé. Seguidamente comparezco ante el Dr. Manuel Cristian Savid, persona a la que le impongo de mi cometido, dándole lectura de lo actuado y entregándole copia certificada de la presente quedando en consecuencia notificado de su contenido, doy fé.- Seguidamente comparezco ante el Dr. Oscar Raúl Bocco, persona a la que le impongo de mi cometido, dándole lectura de lo

actuado y entregándole copia certificada de la presente, quedando en consecuencia debidamente notificado de su contenido, doy fe.- Seguidamente comparezco ante el Dr. José Ignacio Álvarez, persona a la que le impongo de mi cometido, dándole lectura de lo actuado y entregándole copia certificada de su contenido, quedando en consecuencia debidamente notificado de su contenido, doy fé.- Seguidamente y ante la ausencia de los demás miembros del Tribunal de Cuentas de la Provincia, el Cr. Daniel Luna Maldonado, Cr. Jorge E. Acosta, Cr. Héctor Rubén Lumelo, y la Cra. Inés Zanetti, en sus oficinas del tribunal, me constituyo en la Sección Mesa de Entradas del tribunal, en donde soy atendido por un señor que sin identificarse me manifiesta que no se encuentra autorizado para recibir este tipo de documentos por lo que no me recibe sendas copias para cada integrante señalado.- Seguidamente procedo a dejar cuatro copias certificadas de la presente, quedando en consecuencia los Sres. Daniel Luna Maldonado, Jorge E. Acosta, Héctor Rubén Lumelo y Inés Zanetti, debidamente notificados de su contenido, doy fé.- El empleado que me atiende dijo llamarse Medina no me las acepta, por lo que procedo a dejar dichas copias sobre el mostrador de su despacho, todo por ante mí, que doy fé.- El compareciente me solicita que las demás notificaciones, en razón del horario sean pospuestas hasta nuevo aviso.- Con lo que terminó el acto todo por ante mí que doy fé.." (sic., cfr. fols. 94 y vta. del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC Número 1808149).

*2º hecho*  
La resolución que dispone la apertura del sumario -antes citada- le imputa al actor un segundo hecho consistente en "...Haber tenido expresiones despectivas, faltando a los deberes de conducirse con tacto y cortesía conforme surge del texto que en la oportunidad de presentar el escrito dirigido a la Presidencia del Tribunal de Cuentas, con fecha 21 de Marzo de 2006...".

La acusación se refiere al pronto despacho dirigido por el actor a la Señora Presidente del Tribunal de Cuentas a fin de que se resolviera un pedido de licencia por capacitación. En tal oportunidad el actor expresó "**SOLICITA PRONTO DESPACHO - POSIBLE ARBITRARIEDAD. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD. LLAMA A LA REFLEXIÓN**

1. Nuevamente tengo el agrado de dirigirme a la Sra. Presidente del Tribunal de Cuentas, esta vez para plantear solicitud de pronto despacho referido a mi petición de fecha 14.03.06 presentada por ante la Dirección de Personal y relativa a la solicitud de licencia prevista por el artículo 50 inc. j de la Ley 7233, de conformidad al derecho consagrado por el art. 38 inc. a de igual normativa.

Motiva el presente la circunstancia de no haberse expedido al día de la fecha acerca de aquella petición, dado que -como lo anticipara- la Maestría en Control Gubernamental comienza el día miércoles a las 15:00 hs. en la ciudad de Buenos Aires.

*Como en otras situaciones han sido otorgadas licencias por capacitación a personal contratado, con goce de sueldo y sobre materia que no hace, como en mi caso, a la especial actividad que desempeña este organismo de control, espero que a la brevedad posible se aplique a mi solicitud igual temperamento que el aplicado en los anteriores, tanto más cuanto la Auditoría Gubernamentales es materia de específica incumbencia a este Tribunal (más que derecho tributario de la comunidad europea u obligaciones, por citar algunos casos) y va a ser cursada por un integrante de la planta permanente que, a diferencia del personal contratado, puede volcar los conocimientos adquiridos en beneficio del Tribunal y por largo tiempo.*

*2. De todas formas y como bien se sabe, el país afronta un gran desafío: conformar una sociedad más equitativa si pretende alcanzar niveles adecuados de avance económico y progreso social. Para ello, deberá volverse a la cultura del esfuerzo, que supone vencer el obstáculo de la pereza, recuperar la hondura de las disciplinas, el verdadero rigor académico, la ética del educador y su responsabilidad frente a la enseñanza.*

*La mediocridad y la insignificancia prosperan en todas partes, pero lo grave es que trepan, llegan, ahogan, desplazan y dominan. Mas aún: se han puesto de moda. Probablemente nos hemos quedado sin elites. Al parecer, el ascenso de lo insignificante mató a las elites y eso sí es grave.*

*Para ser dirigente no es suficiente manejar cuatro cifras y otras tantas ideas en torno al mercado y sus secretos especulativos. Para gobernar no es suficiente llenarse de aplausos en los estadios. Es preciso saber. El problema está en que la eximia mediocridad es repelente de la sabiduría, que implica conocimiento, pero, fundamentalmente, humildad.*

*Una de las explicaciones de la circunstancia que vivimos está en que lo excelente caducó, lo significativo murió y en su lugar se constituyeron en referentes supremos la insignificancia y la mediocridad.*

*Es necesario recuperar muchos de los valores que hicieron de nuestro país -décadas atrás- un modelo de referencia y ejemplo para el mundo. Los valores deberían ser el sustento de la democracia y de la ley.*

*Pero, además, por si todo esto no fuera suficiente, un nuevo factor se ha hecho carne en la sociedad Argentina: se ha perdido el sentido de la vergüenza, que se ha transformado en un sentimiento desconocido en la vida pública y privada. Ya nadie se avergüenza de nada, y no debemos olvidar que el sentido de la vergüenza ha sido siempre la señal de existencia del sentimiento moral.*

*La caducidad de la vergüenza tiene que ver con la extendida creencia de que la ciudadanía es un conjunto de derechos ilimitados sin obligaciones correlativas, y que lo que*

caracteriza a la democracia, al poder y a todo lo demás es la ausencia absoluta de deberes, ya que, *si no hay deberes que cumplir, ¿de qué me puedo avergonzar? Si no hay honor al que ajustar la vida, ¿por qué me puedo sonrojar? Si todo está permitido, ¿qué norma moral o jurídica no puedo violar?*

*Nuestros problemas son, principalmente, morales. La crisis de la legalidad y el derrumbe de las instituciones tienen como antecedente el sentimiento de desprecio a las reglas y el endiosamiento social de la viveza para burlarlas. Se ha extendido la impresión de que la meta final es ganar como sea, estudiando normas, avasallando principios, "triunfando" sobre la ley. Lo importante es asegurarse el éxito y protegerse de las responsabilidades. Es decir, obrar con impunidad y sin compromisos con nadie.*

*No puede haber Estado de Derecho si la actitud general, de gobernantes y gobernados es considerar a la ley como estorbo y a los principios como "cosas" de viejo. No puede haber civilización y, menos aún, ciudadanía si la única guía de comportamiento y proyectos, de tácticas y juegos de poder son los intereses, el ventajismo como institución y el enriquecimiento como dogma.*

*La autoridad no puede basarse exclusivamente en la fuerza o en la capacidad de intimidación. La ley no puede sustentarse sólo en el vacío papel que expide el poder. La democracia es una falsificación si no hay prestigio que la acompañe y legitime. Y junto al prestigio está la vigencia de la vergüenza.*

*La decisión que oportunamente pido se adopte a mi solicitud hablará a las claras de si nuestro Tribunal de Cuentas esta por sobre la mediocridad y la insignificancia y de si tiene a la vergüenza como prestigio y prueba de existencia del sentimiento moral.*

*Sin otro particular y aprovechando la oportunidad para reiterarle mi consideración y respeto, la saludo atte..." (sic., cfr. fols. 16/17 del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC Número 1808149).*

10.- Los hechos descriptos -cuya materialidad y autoría no se encuentra discutida- fueron calificados como incumplimientos grave de los deberes establecidos en el artículo 17 incisos b), c) y q) y la prohibición del artículo 18 inciso m) de la Ley 7233.

Las normas citadas disponen:

a) "ARTICULO 17.- SIN perjuicio de los deberes que particularmente le impongan las leyes, decretos y resoluciones especiales, el agente está obligado a:

(...) b) A observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa y digna de la consideración y confianza que su estado oficial exige.

c) A conducirse con tacto y cortesía en sus relaciones de servicio con el público, conducta que deberá observar asimismo respecto de sus superiores, compañeros y subordinados. (...)

q) A seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones, debiendo el funcionario responsable imprimir a las mismas el curso debido."

b) "ARTÍCULO 18.- QUEDA prohibido a los agentes en su condición de tales, sin perjuicio de lo que al respecto establezca la reglamentación pertinente:

(...) m) Referirse en forma despectiva, por cualquier medio, a las autoridades o a los actos de ellas emanados, pudiendo sin embargo en trabajo firmado, criticarlos desde un punto de vista doctrinario o de la organización del servicio".

Esclarecida la situación fáctica y normativa de autos, es oportuno abocarse a la resolución de los reparos opuestos por la demandada recurrente.

11.- De la lectura de la sentencia apelada surge una serie de conclusiones de la Cámara *a quo*, a las que la apelante tilda de contradictorias lo que tornaría arbitraria la solución dada al caso.

La Sentenciante afirmó que "...las actuaciones del actor (que 'per se' no considero agraviantes, como ya veremos) fueron su respuesta a la sanción encubierta que significaba su pase del H. Tribunal de Cuentas a la E.P.E.C. para que el actor no hiciera nada (...)

Amén de cuestionar su traslado ilegítimo a través de la vía recursiva, el actor respondió a la agresión que recibía con el acta notarial, y su impotencia -a no dudarlo- está en la raíz de las manifestaciones que hizo en su escrito de pronto despacho..." (cfr. fs. 1132 y vta.).

Dichas afirmaciones aparecen como la justificación de las acciones del actor calificadas por la Administración como incumplimiento de sus deberes. Pero más adelante, la Cámara precisa que "...El actor, insisto, estaba respondiendo a una agresión ilegítima, y lo hizo sin transvasar los límites del decoro y el respeto a sus superiores..." para continuar exponiendo las razones por las que considera que los hechos imputados no merecen reproche (cfr. fs. 1132/1133).

No obstante afirmar la legalidad de la actuación del actor, la Cámara consideró que "...Además la sanción luce absolutamente desproporcionada e irrazonable a la luz de todo lo expuesto y de los antecedentes del actor, adecuadamente establecidos en el curso del proceso lo que la transforma en arbitraria e irrazonable..." (cfr. fs. 1133).

Tal aserción fue reforzada con la transcripción de varios considerandos de la Sentencia Número Setenta y uno del diecinueve de septiembre de dos mil siete dictada por

Azzetti

este Tribunal Superior *in re* "Azzetti, Julia Antonia...", resaltando la falta de adecuación de la actuación administrativa con el principio de proporcionalidad (cfr. fs. 1133vta./1138vta.).

Finalmente -y luego de relacionar la presente causa con la suscitada con motivo del traslado del actor que esta Sala declaró nulo por la incompetencia del órgano que dictó el acto-, la Cámara *a quo* atribuyó a las autoridades del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, actuar con ironía en las respuestas dadas al actor. Señaló en ese sentido que "*Esta actitud (la ironía), presente también en los actos que decidieron su cesantía, los fulmina de nulidad por adolecer de un vicio en su fin, que no fue -para mí- la satisfacción del interés público, sino el desembarazarse de un agente que les molestaba. Es el mismo propósito ilegítimo el que ha llevado a la cesantía al actor.*" (cfr. fs. 1143vta.).

Puede claramente observarse que la Sentenciante fundamentó la nulidad del acto que impuso la cesantía en tres argumentos: la legalidad del actuar del agente, la desproporción de la sanción y la existencia de desviación de poder.

12.- La confrontación de los agravios de la apelante con los argumentos de la sentencia impugnada obliga a ordenar el conflicto suscitado entre las partes a fin de resolver si la sentencia debe ser confirmada o revocada, para lo cual resulta necesario realizar un repaso cronológico de las circunstancias que rodearon las conductas sancionadas por la Administración.

En este orden, corresponde señalar que:

a) El actor, abogado, ingresó en el Tribunal de Cuentas de la Provincia el trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos como Suplente, revistando luego en cargo del Agrupamiento Profesional, Categoría 16, Cargo (37-116). Posteriormente, fue designado mediante Resolución Número 93 dictada por el Organismo el doce de julio de dos mil cinco, desempeñándose a partir del uno de julio de dos mil cinco, con carácter no permanente, en el cargo de Profesional categoría 7, grupo 20207, con retención del cargo Profesional categoría 4, grupo 20204.

b) Desde su ingreso al Tribunal de Cuentas se desempeñó en la Dirección de Estudios Previos y Contrataciones, en carácter de abogado fiscal, consistiendo sus funciones en el estudio y análisis preventivo de legalidad de los actos administrativos, licitaciones, contrataciones, concursos, etc., que importaran gastos, control concomitante de contratos, control de libramiento de pagos en juicios y la elaboración de los correspondientes informes y dictámenes técnicos específicos respecto de la regularidad y legalidad de aquellos, a los fines de su aprobación por el Tribunal de Cuentas.

c) El cinco de agosto de dos mil tres, el Señor Maldonado junto a otros integrantes de los agrupamientos profesional y personal jerárquico de la planta permanente se dirigieron a

los miembros del Tribunal de Cuentas y les solicitaron que *"...en virtud del ordenamiento jurídico vigente y atendiendo al irrestricto cumplimiento del mandato constitucional, las leyes dictadas en su consecuencia y sus reglamentaciones, como así también en atención a nuestros derechos, proceda a efectivizar, sin dilación, la cobertura de la totalidad de los cargos vacantes con personal de carrera perteneciente a la planta permanente y en todos los agrupamientos que actualmente presta servicios en la jurisdicción del Tribunal de Cuentas..."* (fs. 40/45vta. del Expediente Nro.1385440 que obra en este Tribunal *ad effectum videndi*).

d) Mediante Resolución Número Diecisiete del veintiocho de enero de dos mil cuatro, el Tribunal de Cuentas designó al abogado Señor Manuel Cristian Savid en el cargo de Secretario de Fiscalización Legal con carácter no permanente (fol. 7 del Expediente Administrativo 0081-22179/05, SAC 2411861, relacionado al Expte. Nro. 1385440).

e) Con fecha treinta y uno de mayo de dos mil cinco, el Tribunal de Cuentas dictó la Resolución Número 67/05, por la que designó al Señor Savid en el cargo que ya ejercía -Secretario de Fiscalización Legal- con carácter permanente (fol. 8 del Expediente Administrativo 0081-22179/05, SAC 2411861, relacionado al Expte. Nro. 1385440).

f) El diecisiete de agosto de dos mil cinco el Señor Maldonado interpuso recurso de reconsideración en contra de la mencionada Resolución Número 67/05 del Tribunal de Cuentas alegando que se cubrió el cargo de Secretario de Fiscalización Legal, con un profesional que no es de carrera y sin haberse llamado al debido concurso entre los que sí reúnen tales requisitos, a fin de seleccionar el más idóneo y que dicha Resolución *"...viola derechos y garantías del suscripto y de la totalidad de los profesionales abogados que tienen justas expectativas de acceder a dicho cargo como culminación de su larga carrera administrativa y en virtud de la probada especialización adquirida"* (fs. 59/62 del Expte. Nro. 1385440).

g) El treinta y uno de agosto de dos mil cinco la Jefa de Departamento de Administración del Tribunal de Cuentas dicta un Memorando para información de la Dirección de Estudios Previos y Contrataciones en la que se expresa que *"Al Sr. Maldonado se le comunica que a partir del día 01/09/2005 deberá presentarse en la Pro-Secretaría de Fiscalización Presupuestaria para desarrollar sus actividades diarias en sus horarios habituales"* (fs. 36 del Expediente Nro. 1838178 que obra en este Tribunal *ad effectum videndi*).

h) El primero de septiembre de dos mil cinco a las once horas, el Señor Maldonado presentó una nota dirigida al Señor Presidente del Tribunal de Cuentas en la que expresó que habiéndose presentado en la Pro Secretaría de Fiscalización no se le habían asignado

por escrito las correspondientes funciones, por lo que solicitó que se le asignaran tareas en su nuevo destino de revista (fs. 37, Expte. Nro. 1838178).

i) El mismo primero de septiembre del dos mil cinco, el Prosecretario de Fiscalización Presupuestaria le informó al Señor Maldonado, mediante memorando, que a partir de días siguiente -02/09/2005- debía presentarse en la Delegación del Tribunal de Cuentas ubicada en la Empresa Provincial de Energía de Córdoba a los fines de sumarse al equipo de trabajo que se encuentra llevando a cabo la regularización jurídico registral de los inmuebles pertenecientes a dicha Empresa, como así también actuar como soporte jurídico ante eventuales consultas del equipo (fs. 38, Expte. Nro. 1838178).

j) Con fecha siete de septiembre de dos mil cinco el Señor Maldonado interpuso sendos recursos de reconsideración y jerárquico en subsidio impugnando el memorando de fecha treinta y uno de agosto de dos mil cinco producido por el Departamento Administración y el memorando de fecha primero de septiembre del mismo año del Prosecretario de Fiscalización Presupuestaria (fs. 39/46, Expte. Nro. 1838178).

k) El veintiuno de septiembre de dos mil cinco en horas de la tarde, el Señor Maldonado se apersonó en las dependencias del Tribunal de Cuentas invocando su carácter de ciudadano, acompañado de un escribano público y procedió a recorrer cada uno de los despachos de los miembros del mencionado Tribunal y funcionarios de ley notificando la Escritura Número Noventa Sección "B", uno de los hechos por el que fue sancionado con la pena de cesantía (fols. 27/29vta. del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC Número 1808149, anexo al *sub lite*).

l) Mediante Resolución Número Ciento veintiuno del veintitrés de septiembre de dos mil cinco, el Tribunal de Cuentas rechazó el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución Número 67/05 por la que se había designado al Señor Savid en el cargo de Secretario de Fiscalización Legal (fs. 63/67, Expte. Nro. 1385440).

m) Por Resolución Número 132/05 del tres de noviembre de dos mil cinco, el Tribunal de Cuentas convalidó las actuaciones realizadas por la Señora Jefa de Departamento Administración y del Prosecretario de Fiscalización Presupuestaria que dispuso el traslado a cumplir nuevas funciones y rechazó los recursos de reconsideración en contra de los memorando de traslado (fs. 51, Expte. 1838178).

n) El diez de noviembre de dos mil cinco el Señor Maldonado inició la acción de ilegitimidad en contra de la Provincia de Córdoba con motivo del dictado de las Resoluciones Números 67/05 y 121/05 antes mencionadas, por las que se designó al Señor Savid en el cargo de Secretario de Fiscalización Legal (fs. 69/83vta. Expte. Nro. 1385440).

ñ) El catorce de noviembre de dos mil cinco los miembros del Tribunal de Cuentas y sus funcionarios de ley hicieron una presentación ante el Señor Fiscal General de la Provincia de Córdoba acompañando la Escritura Número Noventa - Sección "B" de la que fueran notificados por el Escribano Gómez Tello acompañado del Señor Maldonado, y donde expusieron las razones por las que consideraban erróneas las manifestaciones vertidas en la mencionada escritura al haber actuado el Tribunal de Cuentas dentro de las facultades constitucionales y legales en materia remuneratoria. Frente a tal presentación y ante el informe de la Secretaría de la Fiscalía en la que se dejaba constancia de la inexistencia de presentación formulada por el abogado Maldonado o por el Escribano Gómez Tello, el Señor Fiscal Adjunto ordenó el archivo de las actuaciones con fecha veintitrés de noviembre de dos mil cinco (fs. 1/11 del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC 1808149).

o) El doce de diciembre de dos mil cinco y ante lo resuelto por el Ministerio Público Fiscal, el Presidente del Tribunal de Cuentas ordenó la remisión de las actuaciones a la Dirección de Fiscalización Legal y Auditoría Jurídica a fines de que proceda a meritar la actuación del Señor Maldonado (fs. 13 de autos).

p) El veintiocho de diciembre de dos mil cinco el Señor Maldonado inició demanda de plena jurisdicción en contra de la Resolución Número 132/05 del Tribunal de Cuentas por la que se decidiera convalidar los memorando de traslado y rechazar el recurso de reconsideración interpuesto contra ellos (fs. 1/8vta., Expte. Nro. 1838178).

q) El veintiuno de marzo de dos mil seis el Señor Maldonado solicitó a la Señora Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia mediante nota titulada "solicita pronto despacho, posible arbitrariedad, violación del principio de igualdad, llama a la reflexión", que se resuelva su pedido de licencia por capacitación; segundo hecho por el que fue sancionado (fs. 99/100 de autos).

## 12.- LA CONDUCTA EXPECTABLE

12.1.- En primer término es necesario analizar: a) si el actor se desarrolló dentro de los límites del decoro, tacto y cortesía que su estado exige, siguió la vía jerárquica correspondiente en sus peticiones y tramitaciones y evitó referirse en forma despectiva a los superiores y b) si la conducta reprochada fue guiada por una vocación de colaboración con la Administración y de resguardo del bien público.

Si bien el accionante, como todo ciudadano, goza de las garantías constitucionales que protegen el derecho a la libre expresión de sus ideas y opiniones (art. 14, C. N.), a diferencia del resto, es además Funcionario público dependiente del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba y como tal, tiene la obligación de cumplir con los deberes y obligaciones propios de su cargo.

Resulta ineludible distinguir entre el actuar del funcionario que se desarrolla dentro de su ámbito privado sin repercusiones públicas en el cual la Administración no tiene injerencia, de aquel actuar que al estar dirigido a sus superiores, aun cuando se despliegue fuera de su horario laboral -como alega el actor en el caso (cfr. fs. 8)- repercute en el vínculo de empleo asumido voluntariamente.

Es evidente que los dos hechos imputados tienen virtualidad para incidir en el ánimo de los superiores jerárquicos del actor, autoridades máximas del organismo de control de cuentas, a quienes fueron dirigidas sendas presentaciones -pronto despacho y acta notarial- por lo que el accionante no puede ampararse -como pretende a fs. 8 de la demanda de autos- en que se presentó a notificar esta última fuera de su horario laboral y, por ende, actuó sólo como ciudadano. Corresponde analizar si con tales actuaciones transgredió los deberes estatuarios que debe observar.

12.2.- Cabe recordar que la libertad de expresión, es decir el derecho que tiene todo ciudadano en el marco de las normas constitucionales a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, por escrito o por cualquier otro medio de reproducción, también tiene sus límites en lo que respecta a la función pública. En efecto, en honor al prestigio de la misma, ciertos excesos o expresiones inconducentes por parte de los funcionarios públicos pueden ser motivo de falta disciplinaria.

No se trata de que las obligaciones de la función pública sean incompatibles con toda libertad de expresión del funcionario, sino que "determinadas formas y contenidos" de esas manifestaciones pueden ser perturbadoras al correcto funcionamiento, credibilidad o imagen de la misma (SESIN, Domingo Juan, "Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces", en *La Responsabilidad judicial y sus dimensiones*, Tomo I: Dimensiones Políticas y disciplinarias, Universidad Austral, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006, pág. 704).

El Consejo de Estado Francés se ha pronunciado respecto de las declaraciones imprudentes realizadas por quienes ejercen la función pública, entre otros en el "Arret Frischmann" del ocho de junio de mil novecientos sesenta y dos, en el que considera sancionables todas las manifestaciones que sean susceptibles de alterar el funcionamiento normal del servicio (en el mismo sentido: "Arrets Ville D' Armentieres" del 11/7/39; "Jannes": 10/3/71 y "Magnice": 20/2/69; PLANTEY, A., *Traite Pratique de la Fonction Publique*, T. I, Tercera Edición, París, págs. 184 y ss.; VICENT, L' obligation de reserve des agente publics, *Rev. Adm.* 1973, págs. 142 y ss; CROSCLAUDE, *L' obligation de discretion profession qui s' empase aux Fonctionnair Francaise*, Dalloz, 1980, cron. 237).

El derecho constitucional a la libertad de expresión cede, según la referida jurisprudencia, cuando la crítica eventualmente perturbadora pueda obedecer a la

conurrencia de una o varias de las siguientes circunstancias: que el cargo desempeñado fuera de gran responsabilidad, que la crítica se haga con falta de moderación, en términos violentos o insultantes, que suponga una violación del secreto profesional, que la crítica tenga tal repercusión en el público que haga dudar de la imparcialidad del funcionario o que ponga en tela de juicio la credibilidad de la institución, entre otras.

Estos son algunos de los casos que han motivado a la jurisprudencia europea a justificar el pleno ejercicio de la potestad disciplinaria y las restricciones pertinentes (cfr. Tribunal Constitucional Español, Sents. Nro. 81/1983, 6/2000, 101/2003, Auto Nro. 100/2001, entre otros).

En tal sentido, el Tribunal Constitucional español señaló en diversos pronunciamientos que para la precisión del ámbito propio de la libertad de expresión es innecesario recordar que el ejercicio de ésta no se concibe constitucionalmente como ilimitado, debiendo coordinarse con otros valores constitucionales cuando se producen entre ellos encuentros conflictivos. Junto a lo anterior, cuando nos situamos en una relación de prestación de servicios cabe invocar (según cuál sea su naturaleza jurídica) la buena fe o la especial confianza intercurrente entre ambas partes como límite adicional al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por resultar inherente al vínculo jurídico que las une (SSTC 120/1983, 88/1985, 6/1988, 6/1995, 90/1999 y 241/1999).

12.3.- Sabido es también que la jerarquía constituye un principio esencial que permite organizar y ordenar el funcionamiento de la Administración Pública.

Sus integrantes necesariamente deben actuar en una estrecha relación y como un conjunto homogéneo, toda vez que ésta es la única manera de asegurar la eficiencia y rapidez del accionar administrativo.

*"La jerarquía administrativa puede concebirse como una forma determinada de relación entre los agentes públicos, según la cual se manifiesta una vinculación de supremacía entre los agentes superiores respecto de los inferiores y, recíprocamente, una relación de subordinación entre los agentes inferiores respecto de los superiores, todo lo cual indica, además, la existencia necesaria de un orden jerárquico, según el cual se determina esa simultánea relación de superioridad y subordinación."* (ver ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, T-II, Depalma, 1977, pág 413).

La jerarquía supone una fluida relación entre los distintos funcionarios y agentes públicos que, como bien lo expresa Marienhoff, debe ser de "respeto" hacia el superior, y de "consideración" hacia los iguales y hacia los inferiores. Así lo exige el orden jerárquico y las normas de convivencia entre personas cultas, pertenecientes a un país civilizado (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B-222, Ed. Abeledo Perrot).

12.4.- A tenor de los principios rectores del caso, es dable examinar los hechos atribuidos al accionante y ponderar la trascendencia institucional que revisten, condiciones esenciales para poder juzgar la legitimidad de los actos administrativos cuestionados en autos.

De acuerdo a la descripción del primer hecho imputado, el actor se dirigió a sus superiores acompañado de un escribano para notificarlos del contenido de un acta notarial mediante la cual el Señor Maldonado les atribuyó la inobservancia de una serie de normas relativas a las remuneraciones de vocales y funcionarios de ley del Tribunal de Cuentas, acusando la irregularidad en el dictado de resoluciones sobre el tema. Tal situación -afirma en el acta- configuraría ilícitos penales.

En dicha oportunidad los emplazó "*...para que a la brevedad y con la urgencia que requiere el caso, adopten las medidas pertinentes para volver a la legalidad, esto es, para que ajusten sus remuneraciones al tope establecido por la Ley 8991 y para que inicien las acciones pertinentes para el recupero de los importes provenientes del erario público y que fueran abonados en forma ilegítima luego del dictado de la ley 8991 (art. 23 inc. b, Ley 7630) y antes de que opere el instituto de la prescripción civil...*" (cfr. fol. 93vta. del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC Número 1808149).

Del texto del acta notarial surge que el Señor Maldonado se arrogó facultades que ni aun como simple ciudadano posee. En tal sentido, el agente no detenta ninguna atribución jurídica particularizada para emplazar a las máximas autoridades del Tribunal de Cuentas a una determinada conducta porque él considera que se están conduciendo fuera de la legalidad.

En efecto, tal como define el Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, emplazar significa:

1. tr. *Dar a alguien un tiempo determinado para la ejecución de algo.*
2. tr. *Citar a alguien en determinado tiempo y lugar, especialmente para que dé razón de algo. (...)*
4. tr. *Der. Citar al demandado con señalamiento del plazo dentro del cual necesitará comparecer en el juicio para ejercitar en él sus defensas, excepciones o reconvencciones."*

El emplazamiento implica una situación jurídica especial, un empoderamiento, que denota que quien lo expresa considera que se encuentra en una posición respecto de otro que lo autoriza a imponerle una conducta. Tal situación no se verifica en el *sub examine*.

Como abogado que es, el actor perfectamente debía conocer que si se sospecha de la configuración de un delito la vía adecuada es la denuncia penal y si lo que se pretende es

presentar un reclamo o un pedido o una denuncia de ilegitimidad corresponde la vía administrativa con las formalidades previstas en la Ley 6658.

No sólo la forma en que actuó el actor es inapropiada en la estructura jerárquica en la que revista su calidad de empleado público, sino también lo son los términos utilizados para dirigirse a sus superiores, aun fuera del horario laboral.

En ese contexto, las afirmaciones expresadas en la Resolución Número 98 de fecha once de octubre de dos mil seis -por la que se sanciona al actor- deben ser compartidas en cuanto señalan que "*...no sólo infringe las normas estatutarias que luego se indican, y que regulan su conducta frente a la Administración, sino que además altera el espíritu de respeto y cordialidad reinante en estas dependencias, propiciando una inaceptable forma de conducirse...*" (fs. 21vta.) y luego se agrega que "*...los términos que surgen de la Escritura Notarial, revelan la absoluta ausencia de medida, decoro, tacto y cortesía, con que se ha conducido el abogado Maldonado, realizando emplazamientos para adopción de medidas, iniciación de acciones a terceros, anoticiamiento a otros Poderes del Estado, etc., atribuyéndose así funciones que exceden todo marco de razonabilidad en la forma de conducción de un agente de la Administración...*" (fs. 22).

Recurrir a un escribano para notificar mediante un acta notarial las opiniones legales -independientemente de su aserto o error- sobre la conducta de sus superiores en vez de hacerlo por los canales correspondientes -judiciales o administrativos- y asumiendo la facultad de emplazarlos para que ejecuten determinada conducta, denota un actuar que no se inscribe en un genuino ejercicio del interés de colaborar con la legalidad del organismo.

Las circunstancias descriptas en el considerando 12 reflejan la existencia de una situación de enfrentamiento o de hostilidad entre el actor con los miembros del Tribunal de Cuentas cuyo origen se advierte en la designación del Señor Savid. Esta afirmación se desprende no solo de las circunstancias que rodearon a las conductas imputadas al Señor Maldonado sino también en el hecho de que la Resolución Número 24 dictada por el Tribunal de Cuentas que declaró la inaplicabilidad de la Ley 8991 a la que el actor tilda -al menos- de ilegítima y que le motivó el apersonamiento con un escribano para emplazar a los miembros del órgano de control, data del dieciséis de mayo de dos mil tres.

Más de dos años después del dictado de la Resolución Número 24/03, el veintiuno de septiembre de dos mil cinco el Señor Maldonado aduce actuar en el marco de "*...los deberes de resguardar y proteger los intereses y el patrimonio de la Provincia (art. 38 inc. 4º y 113 de la Constitución Provincial); de denunciar la violación de leyes, decretos o resoluciones administrativas por parte de la Administración (art. 72 de la Ley 6658, Ley de Procedimiento Administrativo) y de poner en conocimiento de la superioridad todo acto o procedimiento*

que pueda causar perjuicio a la Administración Pública, configurar delito o irregularidad administrativa (art. 17 inc. m de la Ley 7233)." y emplaza a los miembros del Tribunal de Cuentas para que vuelvan a la legalidad en materia salarial (de los términos de la Escritura Número Noventa Sección "B" -cfr. fols. 92/94, Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC Número 1808149-).

Si se tiene en cuenta entonces, que la Resolución Número 24 data del dieciséis de mayo de dos mil tres y recién el veintiuno de septiembre de dos mil cinco, en el marco de un conflicto suscitado por la designación del Señor Savid y el traslado del actor a otra dependencia, este denuncia mediante una escritura pública un accionar del Tribunal de Cuentas que considera irregular y que según su parecer podría configurar un ilícito -lo que fue descartado por el Fiscal Adjunto de la Provincia, fs. 1/11 del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC 1808149-, es innegable que la actuación del Señor Maldonado no respondía en este caso a una finalidad colaborativa con el buen funcionamiento del órgano de control y la protección de los intereses de la Provincia, antes bien aparece encubriendo un propósito personal, ya sea reaccionario a la supuesta agresión que recibía según entendió la Cámara *a quo* (cfr. fs. 1132vta.), ya sea para influir sobre la voluntad de los miembros del Tribunal de Cuentas.

Si el actor pretendía transmitir una preocupación por la posibilidad de que los miembros del Tribunal estuvieran cometiendo determinados delitos en la percepción de sus remuneraciones, debió poner en consideración de aquéllos esa preocupación y mediante los canales administrativos pertinentes. Si el actor estaba convencido de la existencia de algún delito, la vía pertinente es la denuncia penal.

El apersonarse junto a un escribano para notificar el contenido de un acta en la que se expresan imputaciones y emplazamientos, lejos de resolver el problema que advertía el actor -para lo cual debió conducirse por las vías judiciales o administrativas pertinentes- se evidencian como una falta a la especial deferencia que debe reinar en la relación con sus superiores y al deber de especial colaboración que es dable exigir en un marco de razonabilidad (T.S.J., Sala Cont. Adm., Sent. N° 03/1995).

12.5.- El segundo hecho por el cual se sanciona al actor, es el pronto despacho que aquél dirigió a la Presidente del Tribunal de Cuentas respecto a su solicitud de la licencia prevista en el artículo 50 inciso j) de la Ley 7233. La mera lectura de las manifestaciones allí vertidas, permite concluir que dicha presentación contiene expresiones innecesarias para su finalidad.

En efecto, el actor manifiesta que "*...La decisión que oportunamente pido se adopte a mi solicitud hablará a las claras de si nuestro Tribunal de Cuentas está por sobre la*

mediocridad y la insignificancia y de si tiene a la vergüenza como prestigio y prueba de existencia del sentimiento moral..." (cfr. fol. 17 del Expediente Administrativo Número 0081-022426/2006, SAC Número 1808149). El tenor de los términos transcritos, exceden el propósito de transmitir al destinatario del pronto despacho las razones que justificaban el otorgamiento de la licencia solicitada ya que denota una carga emotiva que se exhibe como una clara extralimitación.

Las expresiones valorativas efectuadas con anterioridad a que se dictara resolución sobre su petición, lejos de adaptarse al contexto y perseguir la decisión favorable del Tribunal de Cuentas sobre su licencia en tiempo oportuno, constituyen un agregado innecesario, desligado del derecho de defensa y revelador, en su conjunto, de una finalidad agravante añadida, extraña en todo caso al auxilio de la propia expectativa de derecho.

Si bien la Administración no puede -en el marco del plexo constitucional nacional y provincial- exigir a sus funcionarios una fidelidad silente y acrítica respecto de instancias superiores, no es menos cierto que la libertad de expresión de estos está sometida a límites que se imponen en su condición de funcionarios públicos y que se derivan de la especial confianza que une a las partes ligadas por una relación de servicio.

El rol del Juzgador en el *sub examine* no se dirige a evaluar si se está de acuerdo o no con los valores expresados por el Señor Maldonado en el pronto despacho, sino a justipreciar si la forma de conducirse se ajusta a los deberes que le impone su condición de agente público.

La relación existente entre la Administración Pública y el funcionario tiene una base moral que se concreta en un deber de colaboración constante que rechaza todo comportamiento incompatible con los estándares de conducta expectables exigidos por el ordenamiento vigente.

12.6.- De todo lo expuesto surge nítidamente que no era la persecución de la defensa del interés público la que motivara las actuaciones del actor -tanto al atribuirse facultades ajenas a su situación estatutaria y ciudadana cuando emplaza a la Administración en lugar de acudir a las vías legales adecuadas, como al incluir en su pronto despacho manifestaciones inconducentes- sino el impulso de razones personales enmarcados en una situación de conflicto entre las partes, que justifican la hermenéutica propiciada por las Autoridades que consideraron la existencia de una voluntad conminatoria y desafiante.

En el marco del razonamiento alcanzado con sustento en las constancias de la causa es dable afirmar que el actor no se condujo en el marco de los estándares de conductas expectables exigidos por su estado de funcionario del Tribunal de Cuenta y por el ordenamiento jurídico vigente (artículos 17 incs. b), c) y q) y 18 inc. m) de la Ley 7233).

### 13.- VICIO EN LA FINALIDAD DEL ACTO

13.1.- Entre los fundamentos del fallo impugnado que sustentan la nulidad de la imposición de la sanción de cesantía al actor, se expresa también que "*...los actos traídos a juicio adolecen de un vicio en su fin ya que no han buscado satisfacer el de la Institución sino otros espurios...*" (cfr. fs. 1133) y más adelante se agrega "*...la Administración demandada al ejercer su potestas variandí lo hizo de manera arbitraria, ilegal y con desviación de poder...*" (cfr. fs. 1143).

Es menester recordar que la desviación de poder configura un vicio que concierne a la juridicidad del acto por haberse contrariado uno de sus elementos esenciales: el fin. Puede relacionarse tanto con el ejercicio de una facultad discrecional como de una reglada, razón por la cual, en la actualidad, debe ser estudiada con este alcance y no sólo como inherente al uso incorrecto de la discrecionalidad (SESIN, Domingo Juan, *Administración Pública Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, Segunda edición actualizada y ampliada, Ed. Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires 2004, pág. 390).

La desviación de poder supone el ejercicio de potestades administrativas torcidamente, desconociendo el interés público (Trib. Sup. Español, 12/05/1995, cfr. en SESIN, Domingo Juan, obra citada, págs. 385/386).

La sumisión de la acción administrativa al fin de interés general, es una condición más de la legalidad de la misma. Los poderes administrativos no son abstractos, utilizables para cualquier finalidad son poderes funcionales, otorgados por el ordenamiento en vista de un fin específico con lo que apartarse del mismo ciega la fuente de su legitimidad. Cuando la Administración se aparta del fin que expresa o tácitamente le asigna la norma que la habilita para actuar, se dice que ha incurrido en desviación de poder (cfr. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La Desviación de Poder*, Segunda Edición Actualizada y Ampliada, Ed. Civitas, Madrid 1999, pág. 111, JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, "La finalidad como elemento esencial del acto administrativo, y la desviación de poder", *La Ley* 2002-D-, 1408 y doctrina de esta Sala en Sent. Nro. 70/2000 "Salinas, Dante Francisco...").

En definitiva, hay desviación de poder, cuando las facultades administrativas se ejercen para fines distintos de los fijados por el ordenamiento.

13.2.- Bajo estas directrices, se advierte que la constatación de la real existencia o suficiencia de los motivos o presupuestos de hecho que la ley establece como legitimadores o condicionantes del ejercicio de la potestad sancionadora o disciplinaria permiten corroborar la sumisión de la Administración al derecho.

Al comprobarse que los hechos por los que se sancionó al actor tuvieron existencia real y con ellos transgredió los deberes que su estatuto le impone, se corrobora la presencia

de los presupuestos imprescindibles para la aplicación de la sanción, soslayando de esta manera la existencia de un vicio en el fin del acto administrativo.

Así, verificado en el punto anterior que el Señor Maldonado inobservó el deber de conducirse con tacto, cortesía y de forma decorosa hacia sus superiores, no es dable sostener que el ejercicio de la potestad disciplinaria obedeció a fines ajenos a dicha facultad legal.

Sabido es que las sanciones disciplinarias tienen por finalidad la protección de la organización administrativa. Tienen por objeto la autoprotección de la organización con motivo de la relación de especial sujeción que vincula mediante un acuerdo voluntario a los funcionarios con el Estado. Esta potestad disciplinaria se explicita mediante una serie de sanciones predeterminadas por la reglamentación vigente a la que voluntariamente el funcionario se somete, ya que al momento de su nombramiento acepta, expresa o implícitamente, el bloque normativo en el que se encuentran los deberes, derechos, infracciones y sanciones (SESIN, Domingo Juan, *Potestad disciplinaria en la Jurisprudencia: jurisprudencia de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba*, Ed. Rubinzal - Culzoni, Santa Fe, 2010, p. 12-13).

Debe ser puesto de resalto que el conflicto entre las partes traído a revisión consiste en la legitimidad o no del ejercicio de la facultad disciplinaria sobre el actor, en virtud de los hechos acreditados y ya analizados. Por más que el actor se haya explayado en denunciar arbitrariedades por parte de los vocales del Tribunal de Cuentas en el trabajo interno, y que la Cámara se haya hecho eco de sus alegaciones para justificar la conducta sancionada, no es este el ámbito donde corresponde justipreciar el desempeño funcional de las autoridades del Tribunal de Cuentas, más allá del asunto del litigio. A tal fin se encuentran los mecanismos previstos constitucionalmente.

En el *sub lite*, las inobservancias a los deberes estatutarios en las que incurrió el Señor Maldonado que constituyen típicas faltas administrativas, pusieron en marcha la potestad disciplinaria que concluyeron en la sanción cuestionada, dándose cumplimiento a la finalidad de las normas que regulan dicha facultad lo que soslaya la existencia de desviación de poder.

No obsta a tal conclusión la situación de conflicto reinante entre las partes al momento de la realización de los hechos imputados al actor -que surge de las constancias de autos y del examen de las actuaciones traídas a consideración *ad effectum viddendi*, ya que no es dable justificar conductas reprochables jurídicamente en la disconformidad con la actuación de los superiores, máxime cuando existen vías legales para enfrentar los actos que

se consideran ilegítimos -tal como lo hizo al iniciar las acciones de plena jurisdicción y de ilegitimidad de los Expedientes Nros. 1838178 y 1385440, respectivamente-.

#### 14.- PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN DE CESANTÍA

14.1.- Tal como transcribió la Cámara *a quo*, esta Sala ha señalado en reiteradas oportunidades (Sent. Nro. 34/1997 "Guerberoff..."; Nro. 58/1999 "Albertinazzi..."; Nro. 128/1999 "Páez..."; Nro. 137/1999 "Fariás..."; Nro. 136/2000 "Ball..."; Nro. 5/2005 "Squalino..."; Nro. 71/2007 "Azzetti...", entre otras) que con sustento en las directrices jurisprudenciales perfeñadas por el Consejo de Estado Francés, se pueden distinguir las siguientes etapas en el ejercicio de la potestad disciplinaria: a) Verificación material de los hechos susceptibles de ocasionar la falta disciplinaria; b) Encuadramiento o calificación jurídica; c) Apreciación de la prueba valorando la gravedad de la falta; y d) Elección de la sanción.

① Las etapas a) y b), esto es, la verificación material de los hechos imputados, comprensiva de su investigación y fehaciente acreditación en función de los cargos formulados, como asimismo su calificación jurídica en base a lo previamente normado por la ley, conforman el bloque de lo reglado o vinculado sin posibilidad de que exista una modalidad discrecional. En cambio, en las etapas c) y d), la apreciación de la prueba cuando no existan pautas objetivas para su valoración, y la elección de la sanción entre varias preestablecidas, siempre que el ordenamiento lo autorice, bien pueden consentir el uso de pequeños márgenes de discrecionalidad.

No obstante, aun cuando exista una porción discrecional cuya valoración y resolución sólo incumbe a la autoridad administrativa, su congruencia e inserción dentro de la juridicidad es objeto de control, más reducido, prudente y razonable, pero control al fin.

De todos modos, y como lo ha entendido la jurisprudencia, para declarar la antijuridicidad del acto sancionador, la incongruencia debe ser notoria entre los hechos que se estiman merecedores de castigo y la sanción elegida entre las varias posibles (Tribunal Supremo Español del 27 de Octubre de 1982, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, 3945).

Sabido es que la congruencia se vincula íntimamente con la razonabilidad. La jurisprudencia inglesa con elocuente generosidad considera que una actuación irrazonable se configura cuando ninguna persona de buen sentido la habría adoptado (Caso Prescott c/ Birmingham Corporation, All E.R., 1954, 3, 698; Borough Council c/ Greater London Council, All E.R., 1982, 3, 129).

*"Es causal de irrazonabilidad del acto administrativo la falta de proporcionalidad entre los medios que el acto adopta y los fines que persigue la ley que le dio al Administrador las facultades que éste ejerce en el caso, o entre los hechos acreditados y la decisión que en*

*base a ellos se adopta con la consecuencia de que dichas circunstancias en caso de acaecer, tornen nulo el acto. La razonabilidad exige que la actividad estatal se cumpla dentro de un cierto orden, de una cierta justicia. Es un patrón o un standard que permite determinar, dentro del arbitrio más o menos amplio, ordinario o extraordinario de que gozan los órganos del Estado, aquello que es axiológicamente válido. La razonabilidad es un verdadero ideal de justicia, es parte de un derecho natural constitucional..." (S.T.J. Neuquén, Mayo 1984, Martínez C. c/ Inst. de Seg. Social de Neuquén, ED, T.116, p. 566).*

En su proyección actual, la razonabilidad, proporcionalidad o congruencia es una técnica de control que indaga la relación entre los medios utilizados y los resultados conseguidos, con el siguiente criterio: mitad racional y mitad justo. Es decir, aglutina en su seno valoraciones sobre proporcionalidad y justicia, pudiendo relacionarse con las más diversas modalidades del ejercicio de la función administrativa: actividad vinculada, discrecional, técnica, etc.. Para constituir un vicio de juridicidad también debe ser notoria y fácilmente acreditable.

Las normas estatutarias que regulan la relación de empleo público establecen dispositivos flexibles para que la autoridad que debe aplicar la sanción valore las circunstancias concretas de cada caso y resuelva en consecuencia. En ocasiones un mismo hecho puede ser causa para aplicar una suspensión de treinta días o una cesantía, a partir de la gravedad de la sanción. Consecuentemente su resolución comporta la valoración de ingredientes de discrecionalidad que junto a otras pautas objetivas dirimen el temperamento a adoptar.

La graduación de la sanción administrativa constituye una cuestión de mérito reservada en principio al ámbito de discrecionalidad de la Administración que, sin embargo, no puede ser irrazonable ni arbitraria.

14.2.- A tenor de las consideraciones expuestas, cabe indagar si la trascendencia de los hechos sancionados, en el contexto de conflicto ya descrito, justifican la aplicación de una de las penas más grave -cesantía- que prevé el ordenamiento y si tal decisión está debidamente motivada.

La norma aplicada -artículo 68 incisos e) y f) de la Ley 7233- establece como causas para la cesantía el incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones determinadas en el artículo 17 ib. y el quebrantamiento grave o reiterado de las prohibiciones especificadas en el artículo 18 ib..

En sede Administrativa se consideró que "*...si bien el Agente Maldonado carece de antecedentes, la gravedad de la conducta desplegada impone la aplicación de la sanción que se propicia, porque como se ha indicado, la misma resulta inaceptable, debiendo actuarse*

con el rigor y la necesidad correctiva que se impone" (cfr. Resolución Nro. 98/2006, fs. 22vta./23).

Como se anticipó, al momento de ejercer sus facultades disciplinarias, la Administración debe garantizar la real y efectiva proporcionalidad entre la sanción que se aplica y los fines que persigue la ley, requisitos que no se observan cumplimentados en la cesantía cuestionada en autos.

14.3.- De las constancias de la causa se derivan elementos que no recibieron una exhaustiva y acabada consideración de la Administración, circunstancia que motivó la incorrecta graduación de la sanción impuesta.

En efecto, se soslayó considerar que la actuación del agente no tuvo trascendencia pública y ni siquiera interna tal como surge de los testimonios obrantes en autos.

En tal sentido el agente Juan Manuel Villagra dijo con relación a la repercusión del acta notarial que "...no tuvo amplia repercusión a nivel de empleados que no fueran los vocales o funcionarios de ley. Que se pueden haber enterado, pero que la cúpula lo manejaba bastante en secreto..." y que "...no ha tomado estado público. Que alguien del Tribunal puede saberlo pero que afuera de dicho ámbito cree que nadie...". Afirmó también que no se resintió el espíritu de respeto y cordialidad en el ámbito del Tribunal de Cuentas "...Que muchos no sabían. Que no hubo cambio de situación..." (cfr. fs. 402/404).

Por su parte el Señor Oscar Omar López -delegado gremial del Sindicato de Empleados Públicos- declaró sobre la repercusión de los hechos atribuidos al actor que no tuvieron amplia difusión ni nada que se le parezca. En este sentido es dable señalar que cuando se le preguntó si trascendió el contenido del acta notarial, el testigo refirió que "...no, es más que en ninguna asamblea (gremial) se toco el tema ni fue tampoco sugerido..." (sic). Señaló que no se hizo público en el ámbito del Tribunal de Cuentas la motivación de la sanción de cesantía impuesta al Señor Maldonado, "...Que tampoco se notifico o comunicó de ello al gremio, como hubiera correspondido al tratarse de un compañero..." (sic, cfr. fs. 458/460vta.).

También debieron tenerse en cuenta las opiniones sobre el desempeño laboral del Señor Maldonado que surge de los testimonios obrantes a fs. 428/436 que coinciden en el buen concepto profesional que se tenía sobre el actor y las funciones de responsabilidad técnica que llevaba a cabo.

A más de ello, si bien el proceder del actor no puede considerarse exento de reproche alguno, debió ponderarse de manera positiva la ausencia de sanciones previas, a cuyo tenor, la cesantía ordenada se exhibe desproporcionada y contraria a los fines tuitivos que se invocan en su fundamentación.

Tampoco recibieron su debida valoración las circunstancias que rodearon todo el procedimiento sancionador y que se enumeraron ampliamente en el Considerando 12, las que no se exhiben inocuas en la relación de empleo público analizada.

14.4.- Por todo lo expuesto es dable concluir que, si bien la graduación constituye una cuestión de mérito, la omisión administrativa de circunstancias esenciales para juzgar íntegra y fundadamente el caso, torna la sanción expulsiva en excesiva y, consecuentemente, ilegítima.

Como lo ha sustentado reiteradamente esta Sala Contencioso Administrativa, si bien es cierto que es potestad discrecional de la Administración la apreciación de la mayor o menor gravedad de la hipótesis fáctica que genera la sanción, como así también hay porcentaje de discrecionalidad para elegir consecuentemente la sanción a aplicar cuando el propio ordenamiento jurídico la faculta para que en función de su entidad aplique alguna, sin embargo el control judicial es posible cuando ese marco de discrecionalidad se haya excedido resultando desproporcionado e irrazonable. Esto es lo que ha sucedido en la especie donde, si bien la falta quedó acreditada, no adquirió entidad pública dejando a salvo el prestigio de la Institución por lo que no se justifica tan gravísima sanción.

Téngase presente que la desproporción, irrazonabilidad o incongruencia constituyen vicios de juridicidad, ya que es obligación de la Administración actuar dentro del orden jurídico vigente (art. 174 de la Constitución Provincial). Es facultad de los Jueces constatar si el ejercicio de la discrecionalidad administrativa armoniza con la ley y el derecho respetando siempre el núcleo interno de aquélla. Es decir, no se controla la discrecionalidad, sino sólo su abuso, esto es, el ejercicio de ella dentro de la juridicidad.

15.- En mérito de las consideraciones vertidas, corresponde el rechazo del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, consecuentemente, la confirmación del decisorio impugnado por las razones expuestas en el presente pronunciamiento (ausencia de proporcionalidad de la sanción aplicada).

16.- En cuanto a las costas, corresponde que sean impuestas por el orden causado atento que los argumentos dados por la Cámara en la sentencia impugnada pudieron generar en la demandada la creencia de encontrarse con mejor derecho para apelar (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

Así voto.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARÍA MARTA CACERES DE BOLLATI, DIJO:

1) Doy por reproducida la acabada relación de causa realizada por la Señora Vocal Doctora Aída Lucía Teresa Tarditti, a la que me remito. Sin embargo, me permito disentir,

respetuosamente, tanto con el análisis de los extremos fácticos de la causa cuanto con el desenlace que para aquélla propone, considerando que la apelación incoada debe prosperar.

Atento a que se han indicado con suficiente claridad y certeza, tanto la premisa fáctica como la premisa normativa que motivan la conclusión a la que arriba la Señora Vocal que me precedió en el Voto, expondré mi análisis a partir del desarrollo de los hechos ya expuestos y conforme considero que debe ser resuelta según derecho la controversia *sub examine*.

2) La lectura de los argumentos fundantes del fallo apelado permite concluir que acierta la demandada cuando afirma que la Sentenciante *"En lugar de referirse a la conducta que la Administración le atribuyó al actor para que una vez comprobada, operara la cesantía, se refiere a cualquier otro evento o hecho, desviando la esencia de la materia bajo examen, porque necesita justificar la íntima convicción inicialmente lanzada, de que hubo animosidad y arbitrariedad..."* (fs. 1157).

En efecto, lejos de centrar su reflexión en la conducta imputada, en los hechos que acaecidos han sido acreditados y consentidos, en su encuadramiento legal y en las razones expuestas por la Administración para justificar la cesantía impuesta, la Cámara *a quo* insume su esfuerzo sentencial en describir los antecedentes laborales y profesionales del actor, relatar las continuas controversias suscitadas en el ámbito de trabajo y enfatizar que en el acto sancionatorio no han prevalecido los intereses públicos sino la animadversión que los miembros del Tribunal de Cuentas tenían con el accionante (cfr. fs. 1133).

Tal perspectiva de análisis se exhibe -consecuentemente- parcial e insuficiente, porque omite examinar de modo exhaustivo y puntual los hechos que motivaron la sanción aplicada, soslayando de este modo pronunciarse sobre el meollo de la cuestión controvertida, la cual no es otra que la comisión de las faltas imputadas y la pertinencia de la medida disciplinaria tomada.

En lo que sigue, se tomará el cauce analítico que se estima pertinente a los fines de resolver sobre la procedencia del recurso de apelación incoado.

3) Como es sabido, constituye una doctrina sustentada por este Tribunal Superior que se ha fortalecido por su continuo seguimiento, que la imposición de una sanción administrativa presupone el respeto ineludible del principio fundamental del debido proceso y del derecho de defensa (vid T.S.J., Sala Cont. Adm., Sent. Nro. 12/1996 "Esteban, Elsa E. ..."; Sent. Nro. 203/1999 "Ríus, Guillermo Clemente..."; Sent. Nro. 48/2000 "Zeverín Escribano, Alejandro..."; Sent. Nro. 102/2001 "Benassi, Rubén Darío...", entre otras).

El debido proceso adjetivo y el derecho de defensa, garantías constitucionales salvaguardadas en los artículos 19 inciso 9 y 23 inciso 13 de la Constitución Provincial, 18 y

75 inciso 22 de la Ley Fundamental de la Nación y 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica, exigen inexcusablemente el conocimiento de la acusación, la que deberá formularse dando detalles de los hechos considerados punibles y de la participación del agente en ellos.

Esta garantía impone como requisito insoslayable que en todo trámite destinado a comprobar la existencia de una falta administrativa, la Administración respete el derecho del agente a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión fundada.

Dicha garantía no constituye una formalidad vacía de contenido, su transgresión exige un real menoscabo de las facultades acordadas a los particulares que impidan materialmente, la posibilidad de dar las razones y demostrar su inocencia (doctrina de esta Sala en: Sent. Nro. 16/1997 "Pelegrín..."; Sent. Nro. 17/1997 "Malla..."; Sent. Nro. 216/1999 "Pérez..."; Sent. Nro. 110/2000 "Maidana..."; Sent. Nro. 223/2000 "Tafari..."; Sent. Nro. 51/2001 "Serapio Sáenz..."; Sent. Nro. 137/2001 "Castillo..."; Sent. Nro. 2/2002 "Brito..."; Sent. Nro. 5/2002 "Maizón..."; Sent. Nro. 75/2003 "Salomón..." Sent. Nro. 87/2003 "Cabarero..."; Sent. Nro. 78/2004 "Aniceto..."; Sent. Nro. 11/2005 "Binda La Spina..."; Sent. Nro. 29/2007 "Ceballos..."; Sent. Nro. 32/2008 "Fernández...").

4) De conformidad con lo expresado, se examinará si el procedimiento sancionatorio respetó las mentadas garantías constitucionales o si estuvo afectado por las eventuales irregularidades que denunció el actor.

Este último, recusó la intervención de los abogados instructores designados para la sustanciación del sumario administrativo labrado, considerando que la lábil situación laboral de los letrados como la manifiesta enemistad que le profesaban, menoscababa la imparcialidad necesaria para investigar los actos que se le atribuían.

La presunta irregularidad que pudiera atribuirse a la forma en que se llevó a cabo el trámite sumarial, no se erige por sí sola como vicio invalidante del acto administrativo sancionatorio por violación de los principios que informan los procedimientos y normas establecidas legal y reglamentariamente para su dictado, en la medida en que tales deficiencias no signifiquen una real y concreta limitación material al pleno ejercicio del derecho de defensa.

El derecho al debido proceso adjetivo y el derecho de defensa comprenden la posibilidad de alegar y ser oído, de ofrecer y producir prueba y de obtener una decisión fundada que haga mérito de ella y considere expresamente los principales argumentos y las cuestiones propuestas.

Con esa proyección, las objeciones que no demuestren una restricción material al derecho de defensa, o que no se presenten con los caracteres de una privación real,

efectiva, actual, no meramente potencial, hipotética o abstracta, de la posibilidad de alegación y prueba, no conducen inexorablemente a la invalidación del acto sancionatorio.

La ponderación de la real restricción al pleno ejercicio de tal derecho por parte del administrado acusado de la comisión de una falta administrativa, como así también de la estricta observancia de las reglas que en cada caso particular salvaguardan la garantía del debido proceso adjetivo, no puede llevarse a cabo sino a partir de un examen objetivo y contextual de todas las circunstancias acreditadas desde el inicio mismo del trámite sancionatorio.

5) A fin de efectuar dicho análisis, es dable señalar que pese a las razones vertidas por el actor en sede administrativa como en las instancias judiciales cumplidas, no logra demostrar acabadamente que la intervención del sumariante recusado -Dr. Llarena Librahaya significado una restricción al debido proceso ni a su derecho de defensa.

Por un lado, subsiste indemne a los argumentos invocados, lo aseverado por la Administración en la Resolución Número 98 -mediante la cual se le impuso la sanción de cesantía- al referir *"Que como informara el abogado Instructor y lo resolvió el Tribunal mediante Resolución 56/06; no es aplicable el régimen alegado por el imputado, sino que se rige por los puntos 11 y 22 del artículo 77 del Decreto Reglamentario de la Ley 7232 (y no el artículo 76 de dicho Decreto Reglamentario, como lo indica el imputado en su alegato), y por lo cual no está incurso en casos de inhibición o de recusación del Instructor..."* (fs. 19).

Pero además de que la causal recusatoria planteada no esté tipificada en la norma aplicable, de las constancias de autos surge que pese a la constante alegación efectuada, la animadversión denunciada y tenida por acreditada en el pronunciamiento apelado, solo se exhibe como una posible conclusión basada en un juicio holístico de los hechos, que soslaya la ausencia de datos concretos que denoten una incuestionable desviación de poder atento a la real comisión de los hechos imputados, máxime cuando el propio interesado admitió su participación en aquéllos sin acompañar pruebas que desvirtúen los extremos ponderados para sancionarlo.

La intervención de los sumariantes en nada perjudicó la acabada observancia de las reglas que deben presidir el procedimiento sancionatorio.

6) De las constancias obrantes en las actuaciones administrativas acompañadas, surge que mediante la Resolución Número 52 dictada por los Vocales del Tribunal de Cuentas con fecha once de julio de dos mil seis, se dispuso la apertura de la instancia sumarial describiéndose exhaustivamente los hechos imputados al actor (cfr. fols. 27/29vta., Expte. Adm. 0081-022426/2006 - SAC 1808149).

En mérito de dicha resolución se fijó audiencia a los fines de la indagatoria, providencia debidamente notificada al actor (cfr. fols. 31/33, expte. adm. cit.), quien comparece, peticiona la interrupción de los términos y la suspensión de los efectos del acto, plantea nulidad y solicita el apartamiento del instructor (cfr. fols. 37/38).

Suspendida la indagatoria (cfr. fol. 39) se dicta la Resolución Número 54 de fecha veintisiete de julio de dos mil seis, que rechaza la recusación, no obstante lo cual, designa un nuevo Instructor (cfr. fol. 44).

Seguidamente, comparece el actor, pide la suspensión de la audiencia indagatoria y recusa al nuevo instructor (cfr. fols. 49 y vta.), planteo que se rechaza por la Resolución Número 56 del treinta y uno de julio de dos mil seis (cfr. fol. 51).

Con fecha uno de agosto de dos mil seis, se lleva a cabo la audiencia indagatoria, donde se hace saber al actor los hechos que se le imputan, el plausible encuadramiento legal, las pruebas e indicios existentes en su contra y las garantías que le asisten. En esta oportunidad, el interesado se abstiene de declarar pero, atento al rechazo de la recusación formulada, hace reserva de impugnar cualquier decisorio que lo perjudique (cfr. fols. 52/53).

El actor ofrece pruebas (cfr. fols. 56/72) y con fecha veinticuatro de agosto de dos mil seis, solicita la suspensión de los términos por ausentarse del país (cfr. fols. 76/77). En la misma fecha, mediante providencia, se rechaza el pedido de suspensión, se considera que deberán arbitrarse los medios destinados a la recepción de testimoniales y se ordenan oficios (cfr. fol. 80).

Notificado del decreto de trámite dictado (cfr. fols. 81 y vta.), comparece el actor, reitera la solicitud de suspensión y denuncia la violación de las garantías de debido proceso y defensa en juicio (cfr. fols. 95 y vta.).

Sustanciado el sumario, el Instructor concluye *"Que por todo lo expuesto, esta Instrucción, entiende que han quedado acreditados los extremos de la imputación formulados al agente Maldonado en la Resolución 52/06 de este Tribunal, debiéndose declarar al agente Arturo Javier Ignacio Ramón Maldonado, en consecuencia, autor RESPONSABLE de los hechos imputados, y por la gravedad de los mismos, sancionar su conducta con la pena de cesantía de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 68 incisos e) y f) de la Ley 7233, salvo el mejor y más elevado criterio de la superioridad al respecto..."* (fol. 105vta.).

De dichas conclusiones se corrió vista al sumariado (cfr. fol. 106), la que es contestada por su apoderada (cfr. fols. 114/117vta.).

Finalmente, se dicta la resolución que dispone la cesantía impugnada (cfr. fols. 125/130).

El análisis efectuado, permite concluir que resulta indiscutible que, antes de serle impuesta la sanción, el actor no sólo tuvo cabal conocimiento de los hechos que se le imputaban y el encuadramiento jurídico de tales hechos, sino que también pudo ofrecer y producir la prueba que creía pertinente y presentar los correspondientes alegatos, de modo que las denegadas recusaciones y la falta de suspensión de los plazos, no pueden ser invocadas como una real y concreta limitación material al pleno cumplimiento del debido proceso.

7) El actor, que no niega su participación en los hechos que se le imputan, esgrime como fundamental reparo al procedimiento que culminó sancionándolo, sus objeciones a los sumariantes intervinientes.

Sin embargo, las supuestas irregularidades invocadas en modo alguno obstaculizaron ni limitaron materialmente el ejercicio de su derecho de defensa ni la garantía del debido proceso que tenía que cumplimentarse previo al dictado del acto.

En efecto, antes de serle impuesta la medida segregativa, el actor tuvo cabal conocimiento de los hechos imputados, como así también tuvo la posibilidad de ser oído, de ofrecer prueba de descargo y alegar sobre las faltas imputadas, no habiendo, asimismo, demostrado las defensas o pruebas de que se habría visto privado a consecuencia del trámite impuesto en la causa y que de haber sido meritadas habrían tenido eficacia para revertir el sentido de la voluntad administrativa.

Como es sabido, la sola invocación de una violación del derecho de defensa en juicio, sin precisarse qué posibilidad concreta de defensa le ha sido impedida, no revela -por su modo- la existencia de una violación al mencionado derecho constitucional (Fallos 300:195 y T.S.J., Sala Cont. Adm., Sent. Nro. 12/88 "Josa de Olmedo, Zulma...").

Opinar en forma contraria, implicaría la aceptación de la nulidad por la nulidad misma, lo que no tiene aceptación en la doctrina ni en la jurisprudencia (Fallos 260:153; 286:76; 294:383; 295:544; T.S.J. Sala Cont. Adm., Sent. Nro. 16/1997 "Pelegrín, Néstor Francisco...", Sent. Nro. 48/2000 "Zeverín Escribano, Alejandro..."; Sala Penal, Sent. Nro. 46/1997 "Nápoli...", Sent. Nro. 18/2000 "Bosio...", Sent. Nro. 40/2001 "Cánepa...", entre otros).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la garantía del artículo 18 de la Constitución Nacional no debe ser considerada por los Jueces cuando quien la invoca no precisa cuáles son las defensas que concretamente no pudo oponer a la Administración y que habrían cambiado el sentido del pronunciamiento de un modo favorable a su pretensión (cfr. Fallos 294:52; 293:405; 291:259, entre otros).

Asimismo, resulta trascendente destacar que en el procedimiento llevado a cabo en contra del actor existió plena congruencia entre los hechos imputados y los que fueron objeto de sanción razón por la cual no existió lesión alguna al principio acusatorio.

8) Tras las consideraciones efectuadas, corresponde indagar sobre los reparos sustanciales esgrimidos por el actor en contra de lo decidido en Sede Administrativa, al denunciar que las resoluciones impugnadas son nulas en forma absoluta y manifiesta, porque carecen de motivación, son arbitrarias y contienen desviación de poder.

En primer lugar cabe señalar que la motivación del acto administrativo exige la relación de los hechos y el derecho que determinan la decisión administrativa, en la cual *"...no es necesaria una relación analítica o circunstanciada: basta una relación sucinta, siempre que sea ilustrativa. A su vez, cuando la norma legal aplicable es suficientemente comprensiva, su mera referencia, puede surtir efectos de motivación, resultando así que la simple cita de la disposición legal valdría entonces como 'motivación"* (MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Bs. As. 1966, T. II, pág. 331). Por su parte, la jurisprudencia de la Sala, se pronuncia en idéntico sentido (cfr. "Empresa de Construcciones Giacomo Fazzio..." Sent. Nro. 19/1989; "Urriche..." Sent. Nro. 95/1990 y "Altamirano, Rodolfo G. y otro..." Sent. Nro. 5/1996).

Consecuentemente, la motivación del acto administrativo consiste, precisamente, en la exteriorización de las razones que justifican y fundamentan su emisión, comprendiendo, en especial, la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican su dictado, despejando con ello todo atisbo de arbitrariedad. Configura un elemento esencial que se erige como una garantía jurídica y, en particular, como una garantía de eficiencia de la acción administrativa.

Como destaca importante doctrina, la obligación de motivar los actos administrativos impone el examen de sus causas y finalidades y asegura así, al menos formalmente, que ese examen se efectúe excluyendo, o bien disminuyendo, la posibilidad de actos dictados en forma apresurada, sin basamento legal, o sin el análisis de la situaciones y factores que lo determinaron (conf. ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Depalma, 1975, págs. 59 y ss.).

En ese orden, la motivación constituye el único medio de acreditar la observancia regular de las obligaciones legales, que fijan el límite de la competencia de los funcionarios y de las formas que deben guardar para evitar la arbitrariedad. Desde el punto de vista del administrado, lo expresado conlleva a una exigencia fundada en la idea de una mayor tutela de los derechos individuales, toda vez que de su cumplimiento depende que pueda conocer de un modo efectivo y expreso los antecedentes y razones que justifican la emisión de la

voluntad administrativa (doctrina de esta Sala en Sent. Nro. 16/1997 "Pelegrin, Néstor Francisco...").

Los actos administrativos deben emitirse cuando correspondan según las condiciones y circunstancias previstas como necesarias para que la función administrativa refleje fielmente la legalidad vigente. La motivación como recaudo de carácter esencial, que no puede ser excluido, constituye un requisito de forma con carácter de exigencia y necesidad sobre la legitimidad del acto. Debe ser clara, pues manifiesta un juicio de razonabilidad que referencia en forma sucinta la situación fáctica antecedente y normativa aplicable al caso.

9) Sobre la base de los conceptos precedentemente expuestos, es fácilmente perceptible que el actor efectuó una crítica parcializada a la motivación esencial de los actos administrativos impugnados.

En efecto, no obstante las objeciones planteadas, el actor no ha podido rebatir lo expresado en el acto de cesantía, cuando se sostiene que "...calificar si el imputado actuó en su condición de ciudadano o de agente de la Administración Pública, no pareciera tener la importancia que se le ha atribuido, ya que en la persona del Dr. Maldonado confluyen ambas calificaciones, en forma inescindible, porque no podría concebirse una doble personalidad desprovista de una u otra condición...", para concluir que "...el Dr. Maldonado es una sola y única persona física que ha realizado una actuación, y en su ejecución se ha valido sin duda alguna de su condición de dependiente del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, porque de otro modo, ni siquiera hubiera tenido la oportunidad de acceder a ámbitos físicos excluidos del público en general..." (fs. 21).

No solo los argumentos del actor son insuficientes para justificar que se soslaye su condición de agente público, sino que el más elemental razonamiento impide admitir el desdoblamiento pretendido, porque la persona es una integridad indivisible, con atributos esenciales y accidentales, que piensa, razona, decide y actúa. Consecuentemente, el actor no puede eludir su condición profesional ni funcional, por el contrario, debe asumir las responsabilidades propias del lugar social que ocupaba, del cual surgían derechos y deberes.

Afirmado lo anterior, es dable señalar que aparece debidamente fundado el razonamiento administrativo que examina y valora los hechos imputados al actor bajo la óptica de su responsabilidad estatutaria.

En este sentido, el acto base que luego de describir detalladamente los hechos, considera acreditada "...la absoluta ausencia de medida, decoro, tacto y cortesía con que se ha manejado el abogado Maldonado, realizando emplazamientos para la adopción de medidas, iniciación de acciones a terceros, anoticiamiento a otros Poderes del Estado, etc., atribuyéndose así funciones que exceden todo marco de razonabilidad en la forma de

*conducción de un agente de la Administración..."* (fs. 22), se exhibe motivado porque el actor contaba con medios más adecuados que los elegidos, si procuraba lograr el fin institucional que -de acuerdo a sus propias alegaciones- perseguía.

No es posible minimizar la trascendencia del accionar sancionado ni sostener que los cuestionamientos formulados se plantearon internamente -en la sede del Tribunal de Cuentas- cuando se recurrió a los servicios profesionales de un Escribano Público -extraño al ámbito de la Administración- a quien se hizo conocedor de los conflictos propios de la dependencia y partícipe de las presunciones acerca de eventuales ilícitos en que habrían incurrido los superiores jerárquicos. Si bien está garantizada la reserva de la información por el sigilo profesional del notario, no puede negarse que se involucró a un tercero, y no a cualquier tercero sino a uno especialmente relevante por su carácter de fedatario, en cuestiones que tendrían que haber sido dirimidas dentro del Tribunal de Cuentas.

De lo expuesto se infiere que las afirmaciones sentenciales, según las cuales se concluye que el actor *"...Como funcionario del Tribunal de Cuentas también podía realizar dicha actuación pues la dirigió a sus superiores inmediatos y no excedió los límites de esa instancia; vale decir, en definitiva no hizo trascender la denuncia o requerimiento más allá del ámbito propio del Tribunal de Cuentas..."* (fs. 1132vta.) no se ajustan a los hechos acreditados.

Pero además, las constancias de autos denotan el acierto de la posición administrativa al acusar que el actor se extralimitó en sus expresiones y acciones incumpliendo los deberes propios de su condición estatutaria y profesional, ya que los términos en que se dirigió a sus superiores emplazándolos para que vuelvan a la legalidad, recuperen las sumas abonadas en forma ilegítima y anoticien de lo acontecido a la Legislatura, a la Fiscalía General de la Provincia y a la Fiscalía de Estado, so pena de que quedar incursos en responsabilidades penales (cfr. Acta Notarial, fols. 92/94, expte. adm. cit.) y la diatriba mediante la cual, al solicitar un pronto despacho, concluyó que la decisión que se adopte mostrará si el Tribunal de Cuentas está por sobre la mediocridad y la insignificancia o si tiene a la vergüenza como prestigio (cfr. fols. 16/17, expte. adm. cit.), dan cuenta de que el trato dispensado resultó contrario a las normas que regían la relación de empleo público existente entre las partes.

Mediante su accionar, el actor incumplió los deberes de *"...observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa y digna de la consideración y confianza que su estado oficial exige"*, de *"...conducirse con tacto y cortesía en sus relaciones de servicio con el público, conducta que deberá observar asimismo respecto de sus superiores, compañeros y subordinados"* y de *"...seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y*

tramitaciones, debiendo el funcionario responsable imprimir a las mismas el curso debido" -art. 17, incs. b), c) y q)-, e incurrió en una conducta prohibida al "Referirse en forma despectiva, por cualquier medio, a las autoridades o a los actos de ellas emanados, pudiendo sin embargo en trabajo firmado, criticarlos desde un punto de vista doctrinario o de la organización del servicio" -art. 18, inc. m)-.

Como indica la doctrina: "La relación de servicio es el contrato de trabajo que tiene un agente de cualquier categoría con el Estado y sus distintas entidades; es una relación del servicio que debe realizar y establece un régimen jurídico de su actividad hacia la Administración. Esta realización efectiva de los agentes públicos crea su deontología y comprende la conducta personal de éstos con respecto a la administración de los distintos poderes estatales y también ante los terceros que tienen relaciones con el Estado. Estas relaciones de conductas de los agentes se asientan en la lealtad, la buena fe y la eficacia..." (FIORINI, Bartolomé, "La moralidad administrativa en la Constitución", en: *La Ley* 1975-B-730).

Consecuentemente, la exigencia correctiva de los empleados y funcionarios públicos implica una garantía concreta y eficaz del cumplimiento de los fines administrativos, ya que: "Todas las sanciones administrativas provienen de un fondo común: servir a la Administración Pública. Este poder exorbitante, la autotutela administrativa, es el fundamento de la potestad sancionatoria no sólo para fijar la existencia de infracción, sino también para restaurar el orden violado, lo que tiene un soporte histórico -como prueba la evolución del Derecho Positivo- y formal por la presunción de legitimidad de los actos administrativos que imponen sanciones, única forma de que prevalezca el interés público frente al privado" (CARRETERO PÉREZ, Adolfo y otro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1995, pág. 77).

La potestad correctora de las infracciones inviste características singulares, ya que la Administración impone estándares de conductas ejemplares, inescindibles y expectables. En forma contraria a una razonable expectativa, el accionar del actor, que -como se indicó- trascendió fuera de su ámbito laboral, estuvo revestido de la gravedad alegada por la Administración al no resultar acorde con las obligaciones estatutarias que se deben observar.

Como es sabido, las normas estatutarias que regulan la relación de empleo público establecen dispositivos flexibles para que la autoridad que deba aplicar la sanción valore las circunstancias concretas de cada caso y resuelva en consecuencia.

En ocasiones un mismo hecho puede ser causa para aplicar una suspensión de treinta días o una cesantía, a partir de la gravedad de la falta. Luego, su resolución comporta la

valoración de componentes de discrecionalidad que, junto a otras pautas objetivas, dirimen el temperamento a adoptar.

Desde la perspectiva conceptual expuesta, resulta claro que la graduación de la sanción impuesta por la Administración entre varias establecidas no es factible de ser controlada si la misma ha sido encuadrada dentro de los límites establecidos por la norma, en tanto no se demuestre su arbitrariedad, situación ésta que exige la configuración de una manifiesta y notoria desproporcionalidad entre el hecho configurativo de la falta y la sanción aplicada.

Tales extremos no son predicables en el caso de autos en virtud de la conducta desplegada por el actor y su trascendencia pública, que se observan como un incumplimiento grave de las obligaciones estatutarias y un quebrantamiento igualmente grave de las prohibiciones especificadas en las normas aplicables, todo lo cual justifica la sanción de cesantía aplicada -art. 68, incs. e) y f), Ley 7233-.

Es que, la situación fáctica debidamente constatada en el *sub lite* y no revertida en su materialidad en la instancia judicial de revisión, sumada al trámite seguido que ha salvaguardado el derecho de defensa del actor y su participación activa en las actuaciones cumplidas, donde -además- en el ejercicio pleno de tal derecho constitucional, pudo ofrecer y producir pruebas y contestar sobre el mérito de las conclusiones sumariales, alcanzan para sostener la juridicidad del acto sancionatorio frente a la gravedad con la que el ordenamiento jurídico ha calificado autónomamente ese hecho.

En definitiva, los actos administrativos emanados del Tribunal de Cuentas que han sido impugnados en autos se exhiben ajustados a derecho, por lo cual deben ser confirmados en su totalidad.

10) A tenor de las consideraciones efectuadas, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y revocar el pronunciamiento de la Cámara *a quo* que hizo lugar a la demanda de plena jurisdicción y declaró la nulidad de los actos administrativos que dispusieron la cesantía del actor.

En su lugar y, sin necesidad de reenvío (art. 390 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182), por los mismos fundamentos explicitados para acoger el recurso de apelación interpuesto por la demandada, procede rechazar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida en autos.

11) En cuanto a las costas devengadas en ambas instancias, corresponde imponerlas por su orden, atento la naturaleza alimentaria que subyace en la cuestión traída a conocimiento de este Tribunal y debido a que, las peculiaridades del *sub examine*, pudieron

generar en el actor el convencimiento de tener un mejor derecho para accionar (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión art. 13 del C.P.C.A.).

Así voto.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR JORGE MIGUÉL FLORES,  
DIJO:

I.- Existiendo disidencia en los votos de las Señoras Vocales que me preceden, adhiero a la solución propuesta por la Doctora Aída Lucía Teresa Tarditti -con sustento en las consideraciones que formularé-, remitiéndome en mérito a la brevedad, a la relación de causa que efectúa donde se detallan con precisión los términos en que se traba la *litis* y los distintos fundamentos que sostienen las posiciones de ambas partes.

II.- Realizada tal salvedad, paso a examinar la viabilidad de los agravios planteados por la apelante, sin antes señalar que a tenor de lo establecido en el artículo 174 de la Constitución de Córdoba, la Administración Pública debe sujetarse al orden jurídico, entendido éste como una totalidad coherente, que integrada por normas y principios, establece y delimita la organización administrativa del Estado y dispone acerca de los derechos y deberes fundamentales como los objetivos que se imponen para satisfacer los intereses de la comunidad. Dicha sujeción al orden jurídico, impone que los actos administrativos se exhiban debidamente motivados, expliciten el íter lógico que expliquen lo resuelto y observen parámetros suficientes de razonabilidad.

No es ocioso recordar que el acto administrativo constituye una declaración de voluntad concreta, emanada de un órgano de la administración activa, en ejercicio de la función administrativa que necesariamente debe ser fundado. En este particular, cabe agregar, que la motivación consiste, precisamente, en la exteriorización de las razones que fundamentan su emisión, comprendiendo en especial, la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican su dictado, despejando con ello todo atisbo de arbitrariedad. Configura un elemento esencial que se erige como una garantía jurídica, y en especial, como una garantía de eficiencia de la acción administrativa.

Como destaca importante doctrina, la obligación de motivar los actos administrativos impone el examen de sus causas y finalidades y asegura así, al menos formalmente, que ese examen se efectúe excluyendo, o bien disminuyendo, la posibilidad de actos dictados en forma apresurada, sin basamento legal, o sin el análisis de la situaciones y factores que lo determinaron (conf. ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Edic. Depalma, 1975, págs. 59 y ss.).

Dicho en otras palabras, la motivación constituye el único medio de acreditar la observancia regular de las obligaciones legales que fijan el límite de la competencia de los

funcionarios y de las formas que deben guardar para evitar la arbitrariedad. Desde el punto de vista del administrado, lo expresado conlleva a una exigencia fundada en la idea de una mayor tutela de los derechos individuales, toda vez que de su cumplimiento depende que pueda conocer de un modo efectivo y expreso los antecedentes y razones que autorizan la emisión de la voluntad administrativa.

III.- De otra parte, en vinculación concreta al caso de autos, cuadra subrayar, que el ejercicio de la facultad disciplinaria requiere una exhaustiva ponderación de las circunstancias del caso, a fin de establecer si su ejercicio respondió a la necesaria y debida proporcionalidad que debe existir entre los hechos atribuidos como falta y la sanción aplicada. El principio de proporcionalidad presupone justificado y equilibrado el ejercicio de la potestad sancionatoria, evitando excesos punitivos y demasía en la corrección, por cuanto la prudencia debe presidir todo acto del Estado que pueda afectar la esfera de los derechos fundamentales.

IV.- Con apoyo en estas premisas, considero oportuno señalar que a tenor de las constancias de autos, la sanción de cesantía dispuesta por la Administración resultó desproporcionada, ya que si bien es cierto que la Administración consideró que el actor había incumplido deberes inherentes a su función incurriendo en falta de decoro, tacto y cortesía sin que la finalidad de su accionar estuviese orientada por el deber de colaboración en que sustentó la defensa, la medida disciplinaria -a mi juicio- se presenta excesiva. Frente a los hechos considerados como base de la sanción, la gravísima punición impuesta deviene arbitraria por irrazonable.

Podemos coincidir con la apelante en cuanto a que la conducta sancionada merecía algún tipo de reproche, pero la destemplanza en que incurrió el actor no justificaba la desproporción de la medida disciplinaria que ordenó su cesantía. Es que la infracción del agente no puede ser respondida por desmesuras de la Administración, la que a tenor del estatus institucional que inviste, debe garantizar un proceder dotado de moderación y razonabilidad que se ajuste a insoslayables pautas de juridicidad.

En este punto es conveniente señalar que las consideraciones vertidas por el *a quo* en los considerandos XIII, XIV y XV de la sentencia, no muestran que en la ponderación de los hechos y elementos obrantes en la causa el Tribunal haya incurrido en extralimitación alguna a las reglas de la sana crítica racional.

También resulta menester dejar en claro que no es solo la cronología de distintos hechos sucedidos durante la prestación del servicio del actor, lo que dio fundamento a la conclusión sentencial. Por el contrario, al examinar independientemente cada uno de los hechos imputados, el Tribunal brinda una adecuada motivación sin desviarse de la materia

bajo examen. Adviértase, que el pronunciamiento expresamente indica que el obrar del agente lo ha sido *"sin transvasar los límites del decoro y el respeto a sus superiores"*, explicándolo en base a las razones que expone a fs. 1132vta./1133 donde concluye, con relación al primer hecho, que *"la realización del acta notarial a pedido del actor no significó en modo alguno un menoscabo a la autoridad de sus superiores; y si éstos así lo entendieron, no debió ser este sentimiento el que dirigiera las decisiones que tomaron respecto del actor"*; y del segundo hecho, dice que la conducta del agente tampoco es merecedora de reproche *"ya que lo que él dice no puede sino ser compartido por todos quienes aspiran a que los asuntos públicos sean manejados con absoluto apego a la ética"*; remitiéndose seguidamente al fallo de la Cámara Segunda en donde se expresó *"que no han sido los intereses públicos los que han prevalecido como fundamento de la decisión, sino la animadversión que los miembros del Tribunal de Cuentas tenían con el accionante, quizás porque éste osó cuestionar su actuación"*.

Además, con cita de jurisprudencia de esta misma Sala y doctrina allí contenida, el *a quo* agrega que el control judicial debe atender *"el conjunto de las circunstancias del caso"* -v. fs. 1135 (3º párr.)-, lo cual termina por desacreditar la crítica recursiva en tanto afirma que la sentencia tiene sustento exclusivo en la "cronología de los hechos". En rigor, esa aseveración de la impugnante parece olvidar que la tarea del juzgador dirigida a obtener un justo y adecuado juicio de reprochabilidad de los actos materia de impugnación, conduce necesariamente a indagar e interpretar las razones y motivos que a través del tiempo dieron lugar a las actuaciones de cada una de las partes. Resulta incuestionable esa labor interpretativa, pues, para evaluar si existieron justificadas motivaciones del acto administrativo de punición, un factor importantísimo lo constituye no sólo la conducta del agente sino también el comportamiento de la administración. Todo ello sirve como regla interpretativa de significativo valor.

La crítica de la recurrente en orden a la valoración que el pronunciamiento realiza sobre el fallo de la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación que declaró nulo el "traslado" del actor, se sostiene en un parcial recorrido de lo actuado jurisdiccionalmente; desde que las consideraciones de la Cámara Segunda al destacar que esa decisión administrativa no respondía a razones funcionales, sino que, constituía una "sanción encubierta y agravante", se ha mantenido incólume. Aún, si interpretásemos como lo razona la apelante, el aspecto volitivo que revela la decisión unilateral del Presidente del Tribunal de Cuentas queda comprendida en el juicio de valor efectuado por la Cámara al destacar que la nueva asignación de funciones configuró una "descalificación humillante e injusta".

En rigor, la expresión de agravios no logra superar ni refutar la valoración del *A quo*; particularmente, cuando los magistrados interpretan que al momento de la notificación por acta notarial (primer hecho) no se dieron las circunstancias que constituyeron la imputación. En efecto, ni la queja ni la prueba obrante en la causa logran demostrar la manera en que el contenido del acta notarial y ese medio elegido por el "ciudadano" pudo dar lugar a la aplicación de tan grave sanción. Tampoco corresponde medir el grado de "ironía" de una y otra parte como parece sugerir la apelante al denunciar la ofensa en la cual habría incurrido el agente con la nota que motivara el segundo hecho imputado; en primer lugar, porque la Administración no puede caer en eso para justificar su proceder, y además, porque erróneamente interpreta que con ella se le hace una interpelación ofensiva que objetivamente no existe. Por último he de señalar que las demás adjetivaciones sobre supuestos hechos y conductas del actor (que vierte el escrito de apelación), no han sido parte de la imputación y por consiguiente extraños a la materia litigiosa.

V.- Por esos argumentos adhiero a la solución del Primer Voto, cumplimentando así con lo dispuesto por el artículo 382 del Código Procesal Civil y Comercial.

VI.- En cuanto a las costas, también adhiero a la solución propiciada por la Doctora Aída Lucía Teresa Tarditti, estimando que deben ser impuestas por el orden causado, atento a que -como expresa la mencionada Vocal- los argumentos dados por la Cámara en la sentencia impugnada pudieron generar en la demandada la creencia de encontrarse con mejor derecho para apelar (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

Así voto.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI, DIJO:

Corresponde: I) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (fs. 1145, 1146 y 1149) en contra de la Sentencia Número Ciento cuarenta y dos, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación el diez de septiembre de dos mil catorce (fs. 1122/1144vta.), por los fundamentos expuestos en el presente resolutorio.

II) Imponer las costas de esta instancia por su orden (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

III) Disponer que los honorarios profesionales de las Doctoras María Eugenia Arias Meade y Eugenia de Olmos -parte actora-, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por la Cámara *a quo*, si correspondiere (arts. 1 y 26 de la Ley 9459) en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27

ib., en el treinta y uno por ciento (31 %), del mínimo de la escala del artículo 36 de la ley citada (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas del artículo 31ib..

Así voto.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARÍA MARTA CÁCERES DE BOLLATI, DIJO:

Corresponde: I) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (fs. 1145, 1146 y 1149) y, en consecuencia, revocar en todos sus términos la Sentencia Número Ciento cuarenta y dos, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación el diez de septiembre de dos mil catorce (fs. 1122/1144vta.).

II) No hacer lugar a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por el Doctor Arturo Javier Ignacio Ramón Maldonado en contra de la Provincia de Córdoba.

III) Imponer las costas de todas las instancias por su orden (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

IV) Disponer que los honorarios profesionales de las Doctoras María Eugenia Arias Meade y Eugenia de Olmos -parte actora-, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por la Cámara a quo, si correspondiere (arts. 1 y 26 de la Ley 9459) en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y uno por ciento (31 %), del mínimo de la escala del artículo 36 de la ley citada (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas del artículo 31 ib..

Así voto.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR JORGE MIGUEL FLORES, DIJO:

Corresponde: I) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (fs. 1145, 1146 y 1149) en contra de la Sentencia Número Ciento cuarenta y dos, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación el diez de septiembre de dos mil catorce (fs. 1122/1144vta.), por los fundamentos expuestos en el presente resolutorio.

II) Imponer las costas de esta instancia por su orden (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

III) Disponer que los honorarios profesionales de las Doctoras María Eugenia Arias Meade y Eugenia de Olmos -parte actora-, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por la Cámara a quo, si correspondiere (arts. 1 y 26 de la Ley 9459) en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27

ib., en el treinta y uno por ciento (31 %), del mínimo de la escala del artículo 36 de la ley citada (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas del artículo 31 ib..

Así voto.

Por el resultado de los votos emitidos, previo acuerdo, el Tribunal Superior de Justicia, por intermedio de su Sala Contencioso Administrativa, por mayoría,

**RESUELVE:**

I) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (fs. 1145, 1146 y 1149) en contra de la Sentencia Número Ciento cuarenta y dos, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación el diez de septiembre de dos mil catorce (fs. 1122/1144vta.), por los fundamentos expuestos en el presente resolutorio.

II) Imponer las costas de esta instancia por su orden (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

III) Disponer que los honorarios profesionales de las Doctoras María Eugenia Arias Meade y Eugenia de Olmos -parte actora-, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por la Cámara *a quo*, si correspondiere (arts. 1 y 26 de la Ley 9459) en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y uno por ciento (31 %), del mínimo de la escala del artículo 36 de la ley citada (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas del artículo 31 ib. Protocolizar, dar copia y bajar.-